

**КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ;
КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО**

УДК 343.9

О.М. Олійник

здобувач кафедри кримінології та
кримінально-виконавчого права
Національного юридичного
університету імені Ярослава
Мудрого

**ЗАПОБІГАННЯ НЕЦІЛЬОВОМУ ВИКОРИСТАННЮ
БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ У ЗБРОЙНИХ СИЛАХ УКРАЇНИ**

Конституція України у ст. 95 закріплює справедливий та неупереджений характер розподілу суспільного багатства між громадянами, цільове спрямування видатків Державного бюджету України та забезпечення його збалансованості. Попри це конституційне положення спостерігається чимало порушень норм бюджетного законодавства у багатьох галузях національної економіки, у роботі більшості органів державної влади та місцевого самоврядування. Контролюючими та правоохоронними органами щороку фіксуються сотні порушень законодавства у сфері бюджетних правовідносин, які заподіюють колосальні економічні збитки. Одним із найпоширеніших негативних соціальних явищ у бюджетній сфері є нецільове використання бюджетних коштів. За нього передбачена кримінальна відповідальність у ст. 210 КК України.

Особливої актуальності це питання набуває у діяльності Збройних Сил України (далі – ЗС). Лише за січень - березень 2013 р. аудиторам вдалось запобігти розкраданням близько 70 млн. грн. військових коштів. Протягом вказаного часового проміжку проведеними у Міністерстві оборони України (далі – Міноборони) контрольними заходами було охоплено 12 млрд. грн. ресурсів, виявлено збитків та втрат на суму 158,1 млн. грн. [1].

Нагальність запобігання використанню бюджетних коштів усупереч

їх цільовому призначенню пов'язана із його поширеністю у всіх напрямках діяльності ЗС, що охоплюються різними бюджетними програмами Міноборони. Вказане негативне соціальне явище у військовій сфері має високий рівень латентності, через що більшість порушень бюджетного законодавства не відбиваються у кримінально-правовому статистичному обліку. Нецільове використання державних фінансів має складну детермінацію, бо його подальше відтворення зумовлює ціла низка різних за характером криминогенних чинників. Вони мають місце як у сфері діяльності розпорядників та одержувачів бюджетних коштів ЗС, так й у роботі правоохоронних та контролюючих державних фінансових органів.

Соціальна небезпека нецільового використання бюджетних коштів у ЗС полягає у суттєвому скороченні фінансування основних напрямів діяльності Міноборони. Це природно призводить до зменшення рівня національної безпеки України, погіршення її обороноздатності. Вказана обставина є вельми актуальною під час проведення Антитерористичної операції (далі – АТО) у Донецькій та Луганській областях, збереження територіальної цілісності України, безпеки громадян. Означене вимагає виділення додаткових коштів із Державного бюджету України.

Різні проблеми нецільового використання бюджетних коштів вивчали такі українські вчені-юристи, як А.В. Баб'як, О.З. Гладун, Н.О. Гуторова, З.Б. Живко, П.І. Зінов, А.О. Йосипів, В.В. Кулаков, В.В. Лень, С.І. Марко, С.С. Мірошніченко, Ю.С. Назар, В.М. Руфанова, І.А. Сікорська, Р.Л. Степанюк, О.О. Титаренко, О.В. Тихонова та ін. Однак роботи вказаних науковців були присвячені здебільшого питанням кримінальної відповідальності за вчинення злочинів, передбачених ст. 210 КК України. Залишилось поза увагою криминологічне дослідження використання бюджетних коштів усупереч їх цільовому використанню у ЗС.

Метою наукової статті є розроблення заходів криминологічного запобігання нецільовому використанню бюджетних коштів у ЗС.

Запобігання вказаному негативному соціальному явищу у військовій сфері пропонується побудувати за усталеним в криминології підходом. Відповідно до нього запобігання включає комплекс взаємопов'язаних між

собою заходів загальносоціальної та спеціально-кримінологічної спрямованості.

Головним запобіжним напрямом пропонується вважати саме профілактику бюджетних зловживань у ЗС. Важливим профілактичним напрямом є удосконалення державної політики у сфері використання бюджетних коштів ЗС. Пропонується згрупувати заходи даного профілактичного напрямку на підставі *критерію їх характеру* на кілька видів:

1) *боротьба з корупцією*. З метою запобігання організованості економічної злочинності в українській армії, «обслуговуванню» керівництвом Міноборони України економічних незаконних інтересів його покровителів з Уряду та парламенту має бути максимально обмежений зв'язок влади й бізнесу. Впливові бізнесові структури, кланово-олігархічні групи, призначаючи або сприяючи у призначенні лояльних Міністрів оборони України, їх заступників, керівників видів ЗС тощо згодом повертатимуть вкладені кошти шляхом їх, в тому числі, нецільового використання. Тому вирішення цієї нагальної проблеми знаходяться виключно у політичній площині. Її розв'язання залежить від наявності у Президента України, Прем'єр-міністра України та інших високопосадовців політичної волі на кардинальні зміни у побудові української політики та принципів її реалізації;

2) *формування нових підходів у запобіганні бюджетним злочинам*. Враховуючи, що межі абстрактного впливу системи кримінального законодавства на злочинність залишається невідомими [2], необхідно створювати умови для запровадження так званого завчасного запобігання шляхом ускладнення вчинення злочинів, передбачених ст. 210 КК України. Окрім цього, каральна судова практика має зміщуватись у бік обрання винним покарань економічного характеру, які не пов'язані із позбавленням волі. У цьому зв'язку слід визнати доцільність розроблення проекту Закону України «Про основи запобігання та боротьби з економічними правопорушеннями» № 4449А від 8 серпня 2014 р. В ньому передбачається суттєве посилення штрафу як економічної санкції. Зокрема, за нецільове використання бюджетних коштів у великих розмірах планується збільшити штраф зі 100–300 НМДГ до 3–5 тис.

НМДГ [3] Тобто штраф буде збільшено майже у 17 разів.

3) *зміцнення фінансової дисципліни у діяльності Міноборони* можна пов'язати із заходами, які пропонуються у чинному галузевому законодавстві щодо: посилення вимог Міністерства фінансів України до здійснення бюджетного процесу розпорядниками бюджетних коштів ЗС; проведення обов'язкової сертифікації керівників фінансових служб головних розпорядників коштів державного бюджету; забезпечення збалансованості та бездефіцитності загального та спеціального фондів Міноборони [4]; створення єдиного реєстру військового майна;

4) *трансформація пріоритетів соціально-економічної політики держави*. Суттєве зменшення соціального навантаження на економіку України пов'язується лише із збереженням територіальної цілісності нашої держави, припиненням бойових дій на сході країни та залученням додаткових фінансових ресурсів з боку МВФ та країн західного світу. Мудра та соціально справедлива політика перерозподілу національного багатства має стати порятунком для сучасної України. Відміна чи суттєве скорочення пільг для великого, часто напівкримінального, бізнесу кількох десятків українських олігархів, природно призведе до наповнення Державного бюджету України. Ці кошти мають бути спрямовані на більш достойне забезпечення військовослужбовців та інших службових осіб, які розпоряджаються державними фінансами ЗС;

5) *удосконалення нормативного забезпечення*, зокрема Закону України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 1993 р. [5]. Він є морально застарілим та не відповідає динамічним змінам, які відбуваються у сучасному бюджетному процесі. Тому потребує прийняття низки важливих нормативно-правових актів: Закону України «Про систему державного фінансового контролю в Україні» [6], Закону України «Про запобігання та протидію злочинності у сфері економіки». Потребує внесення змін до ст. 210 КК України з метою зменшення великого та особливо великого розміру бюджетних коштів, використаних усупереч цільовому призначенню;

б) *побудова сучасного внутрішнього фінансового контролю*.

Відповідно до Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року [7] основою такого контролю є відповідальність керівника за управління та розвиток органу державної влади в цілому. Це означає, що Міністр оборони України, голова Департаменту фінансів Міноборони мають бути незаангажованими та незалежними у прийнятті відповідних управлінських рішень, які стосуються результатів господарської діяльності військового відомства. Від законності та спрямованості цих рішень залежить цільовий характер використання бюджетних коштів, перерозподіл їх між розпорядниками нижчих рівнів та спрямування частини цих коштів одержувачам відповідно до умов укладених господарсько-правових угод;

7) *розширення можливостей внутрішнього аудиту бюджетного процесу Міноборони.* Ефективності проведення внутрішнього аудиту фінансово-економічної діяльності Міноборони як головного розпорядника бюджетних коштів та розпорядників нижчих рівнів сприятиме забезпечення незалежності у здійсненні своєї діяльності та формулюванні висновків працівниками Департаменту внутрішнього аудиту та фінансового контролю Міноборони;

8) *посилення ролі громадського впливу на законність бюджетного процесу.* Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» від 2003 р. до суб'єктів такого виду контролю відносить: окремих громадян, громадські організації, ЗМІ. До форм громадського контролю діяльності Міноборони, включаючи витрачання ним бюджетних коштів, віднесено:¹ а) особисті звернення через народних депутатів України, омбудсмана чи громадські організації, членами яких вони є; б) проведення наукових досліджень, в тому числі щодо боротьби зі злочинністю; в) здійснення громадської експертизи проектів законів, рішень, програм; г) представлення власних рекомендацій й пропозицій відповідним державним органам для врахування в ході реформування ЗС; д) взяття участі у громадських дискусіях та відкритих парламентських слуханнях з питань діяльності, включаючи бюджетну, Міноборони; е) виступ через

¹ Див. : Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19.06.2003 р. N 975-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 46. – Ст.366.

депутатів із законодавчою ініціативою про удосконалення чинного законодавства України [8].

Для підвищення громадського впливу на законність бюджетного процесу у військовій сфері необхідно розширювати роль ЗМІ. Як показує життя, часто ЗМІ є ініціаторами відкриття гучних кримінальних проваджень. Результати журналістських розслідувань можуть стати не лише приводом для затримання злочинців, але й допомогти у зборі доказової бази при розкритті різних злочинів, включаючи бюджетні. Тому провідним національним та місцевим телевізійним каналам, інформаційним ресурсам мережі Інтернет необхідно визнати їх визначальну роль у ознайомленні громадськості із подіями, які відбуваються в країні.

З цією метою слід відкрити нові рубрики у найбільш рейтингових програмах або навіть створити нові телевізійні проекти, наприклад, з такими умовними назвами: «Розкрадачі Державного бюджету України», «Хто розбазарює державні кошти?», «Сила грошей», «Армія і гроші», «Як живуть українські генерали?» тощо. В цих програмах необхідно наводити фрагменти інтерв'ю із керівництвом Міноборони, правоохоронних та державних контролюючих фінансових органів із висвітленням від першої особи питань, пов'язаних із: а) рівнем законності у сфері використання бюджетних коштів під час проведення АТО на Донбасі; б) кількістю проведених ревізій господарської діяльності Міноборони України; в) матеріальними збитками, встановленими правоохоронними органами, від розкрадання державних фінансів, що виділяються на українську армію; г) реальними правовими наслідками для винних у нецільовому використанні бюджетних коштів; д) перспективами удосконалення бюджетного процесу військового відомства та ін.

Важливим напрямом запобігання нецільовому використанню бюджетних коштів у ЗС є *оптимізація діяльності правоохоронних, контролюючих та судових органів*. Результати експертного опитування 265 працівників органів військової прокуратури Центрального, Західного та Південного регіонів України вказують на необхідність здійснення таких організаційно-управлінських заходів в даній сфері:

1) ретельний підбір кадрів в системі розпорядників бюджетних коштів ЗС, контролюючих та правоохоронних органів – на це вказало 31,7 % опитаних респондентів;

2) розширення повноважень контролюючих фінансових органів – 26,4 %;

3) фахові перевірки реалізації заходів державних цільових програм у військовій сфері – 25,7 %;

4) запровадження публічного звітування за використанням бюджетних коштів у ЗС – 24,9 %;

5) підвищення взаємодії військової прокуратури з контролюючими органами та органами внутрішнього аудиту Міноборони, проведення спільних позапланових перевірок – 21,1 %;

6) підвищення кваліфікованості працівників військової прокуратури, обов'язкова обізнаність у бюджетному законодавстві – 9,1 %;

7) створення нових компетентних оперативних підрозділів у Службі Безпеки України та Службі правопорядку Міноборони – 6,0 %.

У науковій літературі фахівцями у галузі запобігання злочинності виділяється кілька видів відвернення злочинів як окремого напрямку спеціально-кримінологічного запобігання злочинності. Зокрема, В. В. Голіна вказує на загальне та індивідуальне відвернення злочинів [9, с. 52]. Використовуючи такий поділ заходів із відвернення злочинів, передбачених ст. 210 КК України, до осіб (груп осіб), у яких сформований умисел на використання бюджетних коштів не за цільовим призначенням у ЗС, може бути застосовано низку запобіжних заходів.

На загальному (груповому) рівні відвернення, наприклад, може проявлятися через:

1) проведення семінарів, спеціальних нарад, присвячених розгляду питань додержання законності у бюджетній сфері з метою нейтралізації злочинних намірів та добровільної відмови від їх реалізації певної групи службових осіб розпорядників, одержувачів бюджетних коштів, ревізорів та аудиторів контролюючих державних фінансових органів. Останні можуть бути співучасниками вчинення бюджетного злочину;

2) виділення додаткового грошового забезпечення працівникам фінансових управлінь та департаментів ЗС, діяльність яких вказує на

ймовірність використання державних фінансів усупереч їх цільовому призначенню;

3) виступи перед фінансовими та бухгалтерськими колективами усіх розпорядників бюджетних коштів ЗС з боку керівників контролюючих, правоохоронних органів про результати діяльності щодо запобігання бюджетним злочинам, розроблення нових методик їх розкриття.

Це буде додатковим аргументом для осіб із сформованими злочинними намірами у переосмисленні подальших дій із реалізації злочинного умислу.

На *індивідуальному рівні відвернення* нецільового використання бюджетних коштів у ЗС може полягати у:

а) підвищенні зарплатні конкретному військовослужбовцю чи службовій особі, які є носіями сформованого злочинного умислу;

б) переведенні особи на іншу роботу, підпорядкуванні іншому керівництву, підвищенні у посаді з метою зміни зовнішніх обставин, на які розраховувала службова особа із сформованою кримінальною мотивацією;

в) вирішенні квартирного питання, допомозі у санаторно-курортному лікуванні, щоб не допустити готування чи замах на бюджетний злочин;

г) наданні службовій особі позачергової відпустки чи направлення її у відрядження;

д) проведенні бесіди про недопущення реалізації злочинного умислу та роз'ясненні правових наслідків при вчиненні нецільового використання бюджетних коштів;

е) притягненні військовослужбовця до дисциплінарної чи адміністративної відповідальності за недотримання фінансової дисципліни або бюджетного законодавства з метою недопущення більш суспільно небезпечних наслідків при вчиненні бюджетного злочину.

Припинення використання державних фінансів усупереч їх цільовому призначенню пов'язане із виявленням службових осіб розпорядників та одержувачів бюджетних коштів ЗС, які готують вчинення злочину, передбаченого ст. 210 КК України, та намагаються

довести його до логічного завершення. Тому і заходи із припинення мають бути спрямовані на недопущення реалізації дій, які охоплюються об'єктивною стороною вказаного бюджетного кримінально караного посягання. До таких заходів можна віднести:

- проведення термінової перевірки стану виконання певної бюджетної програми Міноборони;
- здійснення конкретного тематичного внутрішнього аудиту щодо ефективності чи цільового характеру використання бюджетних коштів певним розпорядником чи одержувачем бюджетних коштів, відносно якого є оперативна інформація про готування до бюджетного злочину;
- витребування Департаментом фінансів Міноборони у розпорядників нижчих рівнів звітів про поточні бюджетні призначення, стан використання бюджетних коштів за окремими напрямками.

Беручи до уваги специфічність об'єктивної сторони злочину, передбаченого ст. 210 КК України, можна врахувати ці знання під час його припинення. На стадії *готування* до вчинення зазначеного бюджетного кримінального посягання злочинець має оформити відповідні документи для здійснення фінансової операції. При цьому припинення на цій стадії реалізації злочинної мотивації може полягати у вивченні даних документів, наприклад, головним розпорядником бюджетних коштів, наданні доручення для внесення певних змін або уточнень. Все це потрібно для якнайдовшого відтермінування закінчення злочину.

На стадії *замаху* на нецільове використання бюджетних коштів злочинець має надати до Держказначейства відповідне платіжне доручення для прийняття останнього для виконання. Воно полягає у перерахуванні певної суми бюджетних коштів головним розпорядником розпорядникам нижчих рівнів чи одержувачу державних фінансів. Тому припинення даного злочину на стадії замаху спрямоване на надання працівнику Держказначейства відповідної оперативної інформації з боку співробітників правоохоронних органів, керівництва чи колег відповідної службової особи, яка має намір здійснити замах на вчинення бюджетного злочину. Працівник Держказначейства у свою чергу задля припинення даного злочину не має приймати платіжне доручення до виконання під

будь-якими приводами.

Висновок: успішне запобігання нецільовому використанню бюджетних коштів у ЗС залежить від дотримання фундаментальних вимог, що пред'являються до цієї діяльності: 1) наукове забезпечення; 2) участь якомога більшого кола суб'єктів запобігання; 3) поєднання різних за характером заходів загальносоціальної та спеціально-криминологічної спрямованості; 4) використання прогресивного досвіду провідних країн у цій сфері.

Література

1. Військові спеціалісти з внутрішнього аудиту та фінансового контролю запобігають втратам коштів. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://army.unian.net/ukr/detail/2193>.

2. Головкін Б. М. Превентивний вплив системи антикримінального законодавства України на злочинність / Б. М. Головкін // Вісн. акад. прав. наук. України. – 2012. – № 4. – С. 308–317.

3. Про основи запобігання та боротьби з економічними правопорушеннями : проект Закону України № 4449А від 08.08.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51916.

4. Питання зміцнення фінансово-бюджетної дисципліни : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19.01.2011 р. № 148-р [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/148-2011-p>.

5. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26.01.1993 р. № 2939–XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-12>.

6. Про систему державного фінансового контролю в Україні : Проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=12389&pf35401=22042>.

7. Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.05.2005 р. № 158 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/158-2005-p>.

8. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19.06.2003 р. N 975-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.

9. Голина В. В. Криминологическая профилактика, предотвращение и пресечение преступлений : учеб. пособие / В. В. Голина. – Киев : УМК ВО, 1989. – 72 с.

Анотація

Олійник О.М. Запобігання нецільовому використанню бюджетних коштів у Збройних Силах України. – Стаття.

У науковій статті запропоновано низку загальносоціальних та спеціально-кримінологічних заходів щодо удосконалення діяльності із запобігання нецільовому використанню бюджетних коштів у Збройних Силах України.

Ключові слова: нецільове використання бюджетних коштів, Збройні Сили України, державні фінанси, бюджетні зловживання, розкрадання державного бюджету.

Аннотация

Олейник А.Н. Предупреждение нецелевого использования бюджетных средств в Вооруженных Силах Украины. – Статья.

В научной статье предложен ряд общесоциальных и специально-криминалогических мер по усовершенствованию деятельности относительно предупреждения нецелевого использования бюджетных средств в Вооруженных Силах Украины.

Ключевые слова: нецелевое использование бюджетных средств, Вооруженных Силы Украины, государственные финансы, бюджетные злоупотребления, хищение государственного бюджета.

Summary

Oliynyk O.M. Prevention of the Improper Use of Budget Funds in the Armed Forces of Ukraine. – Article.

In the scientific article offered a number of social and special criminological measures to improve the prevention of the improper use of budget funds in the Armed Forces of Ukraine.

Keywords: improper use of budget funds the Armed Forces of Ukraine, state finances, budgetary abuses, theft of state budget.



УДК 343.81

В.Г. Павлов

суддя Прилуцького міськрайсуду
Чернігівської області