

Зінов Павло Іванович –
здобувач наукової лабораторії з
проблем розкриття та розслідування
злочинів Національної академії
внутрішніх справ

ЗЛОЧИНИ, ПОВ'ЯЗАНІ З НЕЦІЛЬОВИМ ВИКОРИСТАННЯМ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ: ПРОБЛЕМИ КРИМІНАЛІСТИЧНОЇ КЛАСИФІКАЦІЇ

Розглянуто актуальні в науковому та практичному аспектах питання криміналістичної класифікації злочинів, пов'язаних з нецільовим використанням бюджетних коштів.

Ключові слова: бюджетні кошти; нецільове використання бюджетних коштів; злочини, пов'язані з нецільовим використанням бюджетних коштів; криміналістична класифікація злочинів.

Рассмотрены актуальные в научном и практическом аспектах вопросы криминалистической классификации преступлений, связанных с нецелевым использованием бюджетных средств.

Ключевые слова: бюджетные средства; нецелевое использование бюджетных средств; преступления, связанные с нецелевым использованием бюджетных средств; криминалистическая классификация преступлений.

Considered relevant in scientific and practical aspects of the issue of forensic classifications of crimes related to inappropriate use of public funds.

Keywords: budget; misuse of budget funds; crimes related to the misuse of budget funds; forensic classification of crimes.

Забезпечення держави належним чином урегулювати суспільні відносини у сфері забезпечення цільового використання бюджетних коштів виявилися недостатньо ефективними, що підтверджують результати діяльності органів державної влади. Так, Рахунковою палатою у 2011 р. здійснено 1002 контрольно-аналітичних та експертних заходів (складено акти й довідки), за результатами яких підготовлено 120 звітів та висновків. Загалом перевірено 873 об'єкти. Під час проведення цих заходів виявлено бюджетних правопорушень (незаконного, у тому числі нецільового), неефективного використання коштів державного бюджету

та державних цільових фондів на загальну суму 23,5 млрд грн (у 2010 р., з урахуванням порушень і недоліків при адмініструванні доходів державного бюджету, – 52 млрд грн). З цієї суми незаконне використання коштів, у тому числі нецільове, становило 9,7 млрд грн (у 2010 р. – 16,1 млрд грн), неефективне – 13,7 млрд грн, у 2010 р. – 14,4 млрд грн) [1].

Таким чином, протидія злочинам у бюджетній сфері, пов'язаним з нецільовим використанням бюджетних коштів, залишається пріоритетним завданням забезпечення економічної безпеки держави.

Одним із засобів пізнання різних явищ і процесів, у тому числі злочинів, пов'язаних з нецільовим використанням бюджетних коштів, уважається їх наукова класифікація. Класифікувати означає розподіляти предмети, явища або поняття на класи, групи тощо за спільними ознаками, властивостями; групувати. Класифікація – це система розподілу предметів, явищ або понять на класи, групи тощо за спільними ознаками, властивостями [2, с. 544].

Відомі криміналісти Р. С. Белкін і А. І. Вінберг виділяють такі різновиди криміналістичних класифікацій: 1) класифікація осіб; 2) класифікація предметів; 3) класифікація властивостей і ознак; 4) класифікація дій і процесів; 5) логіко-криміналістичні класифікації [3, с. 52–65]. Різновидом класифікації дій і процесів є класифікація злочинів. Криміналістична класифікація злочинів органічно входить до структури криміналістичної методики, адже без логічно обґрунтованої класифікації злочинів вибудувати систему окремих криміналістичних методик неможливо [4, с. 337–344].

Криміналістична класифікація злочинів – необхідна умова ефективного пізнання конкретного об'єкта, основа для розроблення відповідних рекомендацій (їх системи) [5, с. 160].

Дослідження класифікації злочинів, пов'язаних з нецільовим використанням бюджетних коштів, зумовлено потребами науки й практики протидії злочинам у бюджетній сфері, а також тим фактом, що нецільове використання бюджетних коштів в окремих випадках поєднується з учиненням інших кримінальних правопорушень [6, с. 74–76]. З цього приводу П. П. Андрушко слушно зазначає, що використання бюджетних коштів у супереч їх цільовому призначенню може бути способом учинення інших, більш тяжких злочинів [7].

Такими "супутніми" злочинами можуть бути, зокрема:

- 1) невивплата заробітної плати, стипендії, пенсії чи інших установлених законом виплат (ст. 175 Кримінального кодексу (КК) України);
- 2) шахрайство з фінансовими ресурсами (ст. 222 КК України);
- 3) привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (ст. 191 КК України);
- 4) службове підроблення (ст. 366 КК України);
- 5) службова недбалість (ст. 367 КК України);
- 6) інші злочини у сфері службової діяльності.

1. *Невиплата заробітної плати, стипендії, пенсії чи інших установлених законом виплат* (ст. 175 КК України), тобто безпідставна невиплата заробітної плати, стипендії, пенсії чи іншої установленої законом виплати громадянам більш як за один місяць, учинена умисно керівником підприємства, установи або організації незалежно від форми власності чи громадянином – суб'єктом підприємницької діяльності внаслідок нецільового використання коштів, призначених для виплати заробітної плати, стипендії, пенсії та інших установлених законом виплат (ч. 2 ст. 175 КК України).

С. Я. Лихова розглядає передбачену ч. 2 ст. 175 КК України невиплату відповідних установлених законом виплат, учинену внаслідок нецільового використання відповідних коштів, як спеціальний різновид караного за ст. 210 КК України використання службовою особою бюджетних коштів у супереч їх цільовому призначенню [8, с. 24].

Водночас М. І. Мельник зазначає, що нецільовим у ст. 175 КК України слід визнавати використання зазначених коштів на будь-які заходи, не пов'язані з їх виплатою як заробітної плати, стипендії, пенсії та інших установлених законом виплат (наприклад, для придбання сировини, обладнання, техніки, різних товарів, оплати оренди, послуг, на будівництво чи ремонт приміщення тощо). Указану невиплату слід визнавати також такою, що сталася внаслідок нецільового використання зазначених коштів, якщо вона мала місце внаслідок порушення вимог законодавства, відповідно до якого оплата праці працівників підприємств та організацій, у тому числі тих, які перебувають на госпрозрахунку й отримують дотації з бюджету, здійснюється в першочерговому порядку після сплати обов'язкових платежів [9, с. 477–478].

2. *Шахрайство з фінансовими ресурсами* (ст. 222 КК України) – надання завідомо неправдивої інформації органам державної влади, органам влади Автономної Республіки Крим чи органам місцевого самоврядування, банкам або іншим кредиторам з метою одержання субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів чи пільг щодо податків у разі відсутності ознак злочину проти власності.

В. В. Лень та О. О. Титаренко зазначають, що на практиці виникають питання, пов'язані з відмежуванням ст. 222 КК України від злочинів, з учиненням яких він може поєднуватися, зокрема, передбачених ст. 210 КК України (зміст обману, який становить основу шахрайських дій, може полягати й у навмисному перекручуванні цілей використання бюджетних коштів, а тому особа, яка вдалася до такого обману, після вчинення шахрайства з фінансовими ресурсами, реалізуючи свій злочинний намір, використовує бюджетні кошти у вигляді отриманих державних фінансових ресурсів не за їх цільовим призначенням).

Згідно зі ст. 210 КК України, спосіб учинення такого злочину може поєднуватися з діями винної особи, яка, вчинивши шахрайство з фінансовими ресурсами, у подальшому реалізує свій злочинний намір і використовує бюджетні кошти у вигляді отриманих обманним шляхом субвенцій, дотацій, субсидій не за цільовим призначенням.

Законодавством України про бюджетну систему України передбачено використання бюджетних коштів у повній відповідності до їх цільового призначення та в обсягах, що не перевищують затверджених меж видатків. Кримінальна відповідальність за порушення цього законодавства, зокрема і при нецільовому використанні бюджетних коштів, здійсненні видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без установлених бюджетних призначень або з їх перевищенням, передбачена ст. 210 КК України. Крім затверджених надходжень, законодавством України передбачено ще й можливість надання додаткових асигнувань з державного бюджету підприємствам, установам і організаціям для перекриття перевитрат виробництва – дотацій. У разі, коли такі асигнування, одержані шляхом надання державним органам завідомо неправдивої інформації, а потім використані не за цільовим призначенням, дії особи, винної у цьому, слід, на думку Р. В. Мойсика, кваліфікувати за сукупністю злочинів, передбачених ст. 222, 210 КК України [10, с. 94–95; 11].

Останнім часом правоохоронні органи виявляють численні схеми шахрайства з фінансовими ресурсами, поєднані з використанням бюджетних коштів, зокрема в аграрному секторі економіки при виділенні коштів на розвиток тваринництва та рослинництва, використанні коштів збору на розвиток виноградарства, садівництва і хмелярства та на фінансову підтримку агропромислових підприємств, що розташовані в особливо складних кліматичних умовах.

Так, прокуратурою Миколаївської області порушено кримінальну справу за ознаками злочину, передбаченого ч. 2 ст. 222 КК України, стосовно директора ТОВ “К” гр-на П., який надав до Міністерства аграрної політики України неправдиву інформацію для отримання бюджетних асигнувань у розмірі 490 тис. грн. Як компенсації за нібито понесені витрати внаслідок закладення та догляду за молодим садом, а отримавши частину бюджетних коштів у розмірі 50 тис. грн., у день їх надходження на рахунок підприємства перевів у готівку й використав на власний розсуд. Справу розглянуто судом. П. визнано винним та засуджено. У цьому випадку дії П. додатково за ст. 210 КК України не інкримінувались у зв’язку з тим, що відсутня обов’язкова ознака об’єктивної сторони – розмір бюджетних коштів, які використовуються не за цільовим призначенням (станом на 2005 р. розмір для кваліфікації за ст. 210 КК України становив понад 131 000 грн) [10, с. 106–107].

Як шахрайство з фінансовими ресурсами кваліфікують і посягання на бюджетні кошти, виділені для фінансової підтримки окремих підприємств для здійснення їх фінансової підтримки через механізм здешевлення кредитів.

Так, на Кіровоградщині викрито службових осіб ТОВ “Д”, які звернулися до конкурсної комісії обласного управління АПК з метою отримання часткової компенсації відсоткової ставки за залученим середньостроковим кредитом від ТОВ “УП” у розмірі 5,8 млн грн для

проведення реконструкції складських приміщень та придбання автотранспорту.

При цьому до комісії умисно було надано підроблені документи (акт виконаних робіт, рахунки-фактури, платіжні доручення) щодо цільового використання отримання вказаним суб'єктом господарювання у 2006 р. кредитних ресурсів на проведення реконструкції складських приміщень, які стали підставою для отримання компенсації в розмірі 549,9 тис. грн.

За вказаним фактом порушено кримінальну справу за ознаками злочину, передбаченого ч. 2 ст. 222 КК України.

3. Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (ст. 191 КК України). Йдеться про нецільове використання бюджетних коштів, поєднане з подальшим їх розкраданням. У тих випадках, коли одночасно виявляється правоохоронними органами факт нецільового використання бюджетних коштів, а також факт викрадання певної їх частини службовими особами певного підприємства, установи, організації, то такі дії винних осіб містять ознаки як ст. 210, так і ст. 191 КК України. Так, коли при виділенні бюджетних коштів для проведення капітального ремонту на державному підприємстві кошти використовуються для проведення поточного ремонту, а поряд з цим, за наявності необґрунтованого завищення обсягів таких робіт, частка коштів, що використовувалися не за цільовим призначенням, привласнюється службовими особами, які завищили обсяги ремонтних робіт. У таких випадках слідчі органів прокуратури та органів внутрішніх справ мають ураховувати не лише розміри нецільового використання бюджетних коштів та обсяги викрадань, а також момент виникнення умислу, його спрямованість та мету [10, с. 102–103].

Якщо службова особа (особи) заздалегідь планує привласнити бюджетні кошти, але цьому передує їх нецільове використання, то все вчинене має охоплюватися тільки ст. 191 КК України і не потребує додаткової кваліфікації за ст. 210 КК України. Ураховується як спрямованість умислу, так і головна (остаточна) мета всього вчиненого службовими особами.

Обсяги нецільового використання бюджетних коштів та привласнених збігаються. Нецільове використання є невід'ємною умовою (підґрунтям) для вчинення подальшого викрадання бюджетних коштів.

У тих випадках, коли планується привласнити частку бюджетних коштів і цьому передує нецільове їх використання або витрачання їх понад затверджені норми в кошторисах, то такі дії службової особи, за наявності відповідних ознак, слід кваліфікувати за сукупністю (ст. 210 та ст. 191 КК України) [10, с. 103–104].

Наприклад, розкрадання майна має місце в разі використання службовими особами бюджетних коштів на будівництво чи ремонт належного їм на праві приватної власності житла, благоустрій земельних ділянок, оплату навчання їхніх дітей тощо [10, с. 92–93].

4. Службове підроблення (ст. 366 КК України) – складання, видача службовою особою завідомо неправдивих офіційних документів,

унесення до офіційних документів завідомо неправдивих відомостей, інше підроблення офіційних документів.

Для здійснення видатків за рахунок бюджетних коштів розпорядники та одержувачі бюджетних коштів подають до органів Державного казначейства України платіжні доручення та документи, що підтверджують цільове використання грошей. У випадку нецільового використання бюджетних коштів такі документи нерідко підробляють. Серед підроблених документів переважають ті, що надають право перераховувати бюджетні кошти.

Підроблення службовою особою документів поєднане з нецільовим використанням бюджетних коштів слід кваліфікувати за сукупністю злочинів, передбачених ст. 210, 366 КК України.

Так, Б., працюючи на посаді генерального директора ДО "РС", усвідомлюючи, що бюджетні кошти необхідно використати лише відповідно до їх цільового призначення, тобто на реконструкцію лікувально-оздоровчого корпусу ДО "РС", як розпорядник бюджетних коштів, протягом квітня–грудня 2008 р. використав їх усупереч цільовому призначенню – на капітальне будівництво, а саме на спорудження окремо від лікувально-оздоровчого корпусу приміщення сауни.

При цьому Б. з метою надання видимості законності своїм діям учинив службове підроблення, вказавши у довідках про вартість підрядних робіт, актах прийняття виконаних підрядних робіт і платіжних дорученнях за квітень, листопад, грудень 2008 р. про фінансування за рахунок бюджетних коштів у розмірі 1 180 000 грн робіт щодо реконструкції з добудовою оздоровчо-лікувального корпусу ДО "РС", хоча насправді здійснив капітальне будівництво сауни як окремої споруди [11].

5. Службова недбалість (ст. 367 КК України) – невиконання або неналежне виконання службовою особою своїх службових обов'язків через несумлінне ставлення до них, що завдало істотної шкоди охоронюваним законом правам, свободам та інтересам окремих громадян, державним чи громадським інтересам або інтересам окремих юридичних осіб.

Як зазначає О. О. Дудоров, оскільки суб'єктивна сторона злочину, передбаченого ст. 210 КК України, характеризується прямим умислом, то службова особа, яка порушує приписи бюджетного законодавства необережно (через несумлінне ставлення до своїх службових обов'язків), за наявності підстав підлягає кримінальній відповідальності за ст. 367 КК України [9, с. 630].

6. Інші злочини у сфері службової діяльності. М. І. Мельник указує на те, що якщо нецільове використання зазначених коштів пов'язане з учиненням іншого злочину (наприклад, викрадення майна, зловживання владою чи службовим становищем, службове підроблення), учинене слід кваліфікувати за сукупністю злочинів [9, с. 477–478].

Водночас О. О. Дудоров наголошує, що якщо зловживання бюджетними коштами вчинено службовою особою установи (організації), яка не є розпорядником або одержувачем бюджетних коштів, дії винного мають розцінюватись як той чи інший злочин у сфері

службової діяльності. Така сама кримінально-правова оцінка має даватися (за наявності підстав) діям службових осіб тих підприємств, установ, організацій, які відповідно до укладених договорів виконують роботи (надають послуги тощо) для бюджетних установ або одержувачів бюджетних коштів, оскільки перераховані на банківські рахунки вказаних підприємств, установ, організацій гроші втрачають статус бюджетних коштів як предмета розглядуваного злочину. Наприклад, це стосується виконавців державного замовлення – суб'єктів господарювання всіх форм власності, які виготовляють чи поставляють товар (роботи, послуги). Для задоволення пріоритетних державних потреб.

Службові особи органів Державної казначейської служби України, а також місцевих фінансових органів, які сприяли вчиненню розглядуваного злочину, мають притягуватися до кримінальної відповідальності як пособники за ч. 5 ст. 27, ст. 210 КК України, а за наявності підстав – і за вчинення злочину у сфері службової діяльності (наприклад, за одержання хабара) [9, с. 629–630].

Також при кваліфікації дій винних осіб за ст. 210 КК України слід урахувати, що шкідливі наслідки, які настали від порушення законодавства про бюджетну систему (або внаслідок нецільового здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без установлених бюджетних призначень або з їх перевищенням), можуть бути враховані при призначенні покарання. А за наявності підстав, спричинення внаслідок такого порушення суспільно небезпечних наслідків має отримувати самостійну кримінально-правову оцінку (наприклад, за ст. 191, 364, 365 КК України) [10, с. 92].

Недотримання порядку проведення операцій з бюджетними коштами, здійснене у формах, які у ст. 210, 211 КК України прямо не передбачені, має розцінюватись як адміністративний проступок (ст. 164-12 Кодексу України про адміністративні правопорушення) або як відповідний злочин у сфері службової діяльності (наприклад, ст. 364, 366 або ст. 367 КК України). Зокрема, це стосується: 1) неефективного використання державних капіталовкладень; 2) закупівлі товарів (робіт, послуг) без проведення тендерних процедур у тих випадках, коли вони є обов'язковими, або з порушенням порядку підведення тендеру; порушення заборони авансувати за рахунок бюджетних коштів оплату товарів, робіт, послуг більше як на один місяць (фактично йдеться про приховане кредитування суб'єктів підприємництва). Водночас у тому разі, коли внаслідок проведення закупівлі товарів, робіт, послуг з порушенням установленого порядку допущено невідповідність використання бюджетних коштів кошторисним призначенням, учинене, за наявності всіх ознак аналізованого складу злочину, має кваліфікуватися за ст. 210 КК України [10, с. 92–93].

Форми зловживання службовим становищем досить різноманітні, оскільки воно може вчинятись у різних сферах. Найрозповсюдженіші серед них такі: незаконна експлуатація праці підлеглих у власних інтересах; використання службового становища у процесі приватизації

державних підприємств; зловживання при реєстрації суб'єктів підприємницької діяльності; нецільове використання фінансових коштів або службових приміщень, обладнання, транспорту; потурання вчиненню злочинів та їх приховування тощо. У таких випадках зловживання владою або службовим становищем може бути кваліфіковано за ст. 364 КК України лише за умови, якщо відповідальність за таке діяння не передбачена іншими нормами, що містять спеціальні склади цього злочину [10, с. 96].

Так, службові особи Кременчуцького професійного ліцею нафтопереробної промисловості (Полтавська область) усупереч п. 46, 49 Порядку складання, розгляду, затвердження та основні вимоги до виконання кошторисів бюджетних установ, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 р. № 228 та п. 3 Переліку груп власних надходжень бюджетних установ, вимог щодо їх утворення та напрямків використання, затвердженого Постановою Кабінету Міністрів України від 17 травня 2002 р. № 659, упродовж 2006 року здійснили за рахунок загального фонду незаконне покриття за спожиті комунальні послуги квартиронаймачами в розмірі 34 тис. грн, які мали проводитися за рахунок власних надходжень. За цим фактом 23 листопада 2007 р. прокуратурою м. Кременчука порушено кримінальну справу за ознаками злочину, передбаченого ч. 1 ст. 365 КК України (хоча формально є ознаки ст. 210 КК України, але за відсутністю великих розмірів нецільового використання бюджетних коштів кваліфікація цілком правильно зроблена за ст. 365 КК України – службові особи загалом не мали жодних повноважень на такі розрахунки, тобто вчинили дії, які явно перевищують межі їх компетенції) [10, с. 108–109].

Таким чином, до злочинів, пов'язаних з нецільовим використанням бюджетних коштів, можна віднести, насамперед, суспільно небезпечне діяння, передбачене ст. 210 КК України, а також “супутні” злочини, зокрема: невивплата заробітної плати, стипендії, пенсії чи інших установлених законом виплат, шахрайство з фінансовими ресурсами, привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем, службове підроблення, службова недбалість та інші злочини у сфері службової діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Комітет Верховної Ради України з питань бюджету на своєму засіданні 2 жовтня 2012 р. за участю уповноважених представників Рахункової палати розглянув Звіт Рахункової палати за 2011 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

http://budget.rada.gov.ua/kombjudjet/control/uk/publish/article?jsessionid=43F309EEA511DC01402AEDDD1B3B8593&art_id=48899&cat_id=44731.

2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – К. : Ірпінь: ВТФ “Перун”, 2009. – 1736 с.: іл.

3. Белкин Р. С. Криминалистика и доказывание (методологические проблемы) / Р. С. Белкин, А. И. Винберг. – М. : Юрид. лит., 1969. – 216 с.

4. Щур Б. В. Криміналістична класифікація злочинів: співвідношення із суміжними поняттями / Б. В. Щур // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 2. – С. 337–344.

5. Журавель В. А. Криміналістична класифікація злочинів: засади формування та механізм застосування / В. А. Журавель // Вісник Академії правових наук. – 2002. – № 3(30). – С. 160.

6. Зінов П. І. Актуальні питання виявлення злочинів, пов'язаних з нецільовим використанням бюджетних коштів / П. І. Зінов // Оперативно-розшукова профілактика злочинів у бюджетній сфері: зб. матеріалів круглого столу (26 квіт. 2012 р.). – К.: Нац. акад. внутр. справ, 2012. – С. 74–76.

7. Андрушко П. П. Коментар до ст. 210 Кримінального кодексу України / П. П. Андрушко // Юридичний вісник України. – 2002. – № 2. – 12–18 січ.

8. Лихова С. Я. Злочини проти громадянських, політичних та соціальних прав і свобод людини і громадянина за Кримінальним кодексом України (теоретико-правове дослідження): автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук. / С. Я. Лихова. – К., 2006. – 24 с.

9. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка. – [9-те вид., переробл. та допов.]. – К.: Юридична думка, 2012. – 1316 с.

10. Запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів: [наук.-практ. посіб.] / [Кулаков В. В., Лень В. В., Мірошніченко С. С. та ін.]. – Запоріжжя: Дніпровський металург, 2011. – 289 с.

11. Вирок Богородчанського районного суду Івано-Франківської області. Кримінальна справа № 1-37/2011 р. Єдиний державний реєстр судових рішень. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://reyestr.court.gov.ua/Review/14474140>.