

Нечитайло Василь Анатолійович –
здобувач Національної академії
внутрішніх справ

ХАРАКТЕРИСТИКА ОСІБ, ЯКІ ВЧИНЯЮТЬ НЕЦІЛЬОВЕ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ

Охарактеризовано категорії осіб, які вчиняють злочини, пов'язані з нецільовим використанням бюджетних коштів. Установлено їх пошукові ознаки та проведено класифікацію.

Ключові слова: бюджетні кошти; нецільове використання бюджетних коштів; злочини, пов'язані з нецільовим використанням бюджетних коштів; особа злочинця.

Охарактеризованы категории лиц, которые совершают преступления, связанные с нецелевым использованием бюджетных средств. Установлены их поисковые признаки и проведена классификация.

Ключевые слова: бюджетные средства; нецелевое использование бюджетных средств; преступления, связанные с нецелевым использованием бюджетных средств; личность преступника.

Given the investigative and judicial practice of the article is devoted to the category of persons who commit crimes, associated with improper use of budget funds, established by their characteristic signs and classified.

Keywords: budget funds; misuse of budget funds; the crimes connected with improper use of budget funds; the identity of the culprit.

Реалізація в країні нового етапу економічних реформ супроводжується не лише позитивними змінами соціально-економічної ситуації, а й збереженням низки негативних тенденцій, серед яких особливе місце займає поширення економічної злочинності та корупції.

Ці явища продовжують негативно впливати на авторитет органів державної влади, підривають довіру населення до демократичних інститутів та зрештою – загрожують національній безпеці України, ускладнюючи відносини на міжнародному рівні. Упродовж 2008–2012 рр. щорічно в державі реєструють від восьми до дев'яти тисяч злочинів у сфері господарської діяльності та від 16 до 18 тис. службових злочинів, викривають 150–170 організованих злочинних груп економічної спрямованості, збитки від яких збільшились майже у шість разів (з 68 млн грн у 2008 р. до 431 млн грн у 2012 р.).

Однією з найважливіших важливих галузей економічної діяльності держави вважається сфера бюджетних відносин. На цьому неодноразово наголошував Міністр внутрішніх справ В. Ю. Захарченко. В одному з публічних виступів Міністр наголосив на важливості посилення боротьби

з економічною злочинністю саме в бюджетній сфері: «Усім вам відомо, яку увагу приділяє цьому питанню Президент України, тому необхідно досягнути якісних зрушень у декриміналізації економіки. Чекаю від вас позитивних змін у роботі з виявлення злочинів, пов'язаних з використанням бюджетних коштів, розкрадання бюджетних коштів, незаконного та нецільового їх використання» [1].

Відтак, протидія злочинам цієї категорії вважається пріоритетним напрямом у діяльності правоохоронних органів. Виявом зазначених суспільно небезпечних діянь є нецільове використання бюджетних коштів, що завдає значної шкоди державі.

Лише за січень–жовтень 2012 р. Держфінінспекцією та її територіальними органами виявлено майже сім тисяч фінансових правопорушень на загальну суму 316 млн грн, що призвели до значних збитків фінансових і матеріальних ресурсів. Серед них близько 10 % правопорушень пов'язані з нецільовими витратами державних ресурсів на суму понад 10 млн грн (у тому числі коштів державного бюджету – більше одного мільйона гривень), зокрема 565 – виявлені в бюджетних установах й організаціях (на суму близько 9 млн грн (у тому числі коштів державного бюджету – близько одного мільйона гривень) та 28 – у сфері адміністрування державних цільових фондів (на суму 126 тис. грн (у тому числі коштів державного бюджету – 58 тис. грн) [2].

Як бачимо, унаслідок нецільового використання бюджетних коштів завдається значної шкоди фінансовій та економічній системі України, оскільки безпідставно знижується рівень забезпечення суспільних потреб у сфері безпеки держави, охорони життя та здоров'я особи, освіти, культури тощо. Водночас усі ці злочини проти системи державних фінансів створюють передумови для розкрадань бюджетних коштів, учинення інших кримінальних правопорушень у сфері господарської та службової діяльності.

Важливе місце у виявленні та розслідуванні таких кримінальних правопорушень займає характеристика особи злочинця, оскільки узагальнені відомості про категорії правопорушників, зокрема вік, стать, освіту, фах, займану посаду, судимість тощо, містять пошукові ознаки, важливі для встановлення конкретних осіб, причетних до злочинів, а також збирання достовірних доказів, достатніх для їх притягнення до кримінальної відповідальності.

Окремі ознаки осіб, які вчиняли злочини в бюджетній сфері, досліджували В. І. Василичук, Г. М. Гончар, О. Ф. Долженков, О. О. Дудоров, Я. В. Дячишин, О. Ю. Заблоцька, В. В. Ковш, В. В. Коряк, Ю. І. Кудряшова, В. В. Кулаков, Г. К. Літвінчук, Ю. Г. Маслак, Г. А. Матусовський, С. С. Мірошніченко, В. М. Руфанов, Л. П. Скалозуб, В. Р. Сливенко, Р. А. Степанюк, О. В. Тихонова, А. В. Холостенко та інші вчені. Однак методика розслідування злочинів, передбачених ст. 210 Кримінального кодексу (КК) України, потребує комплексної розробки саме цього елемента криміналістичної характеристики.

Метою статті є встановлення характерних криміналістичних рис особи, яка вчинила злочини, пов'язані з нецільовим використанням бюджетних коштів, для подальшого розроблення методики розслідування цих суспільно небезпечних діянь.

Проблема вивчення особи злочинця є міждисциплінарною, оскільки вважається предметом дослідження наук кримінального права, кримінального процесу, кримінології, теорії оперативно-розшукової діяльності та криміналістики [3, с. 165].

Вивчення положень кримінального законодавства дає підстави стверджувати, що кримінальні правопорушення, пов'язані з нецільовим використанням бюджетних коштів, учиняють службові особи, які наділені повноваженнями щодо здійснення бюджетних видатків.

У зв'язку з цим Н. О. Гугорова зазначає, що суб'єктом злочину, передбаченого ст. 210 КК України, є службова особа, наділена повноваженнями щодо використання бюджетних коштів, а також здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету, а саме: головні розпорядники бюджетних коштів, розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня, службові особи одержувачів бюджетних коштів [4, с. 302–303]. Водночас О. О. Дудоров вважає суб'єктом таких злочинів керівників і головних бухгалтерів (керівників фінансових підрозділів) бюджетних установ, уповноважених на отримання бюджетних асигнувань, узяття бюджетних зобов'язань і здійснення витрат бюджету; службових осіб одержувачів бюджетних коштів – суб'єктів господарювання, громадських чи інших організацій, які не мають статусу бюджетної установи, але уповноважені розпорядником бюджетних коштів на здійснення заходів, передбачених бюджетною програмою, та отримують на їх виконання кошти бюджету [5, с. 629–630; 6, с. 542–544].

Відповідно до ч. 1 ст. 22 Бюджетного кодексу (БК) України, для здійснення програм та заходів, що реалізуються за рахунок коштів бюджету, бюджетні асигнування надаються розпорядникам бюджетних коштів. За обсягом наданих прав розпорядники бюджетних коштів поділяються на головних розпорядників бюджетних коштів та розпорядників бюджетних коштів нижчих рівнів [7].

Відтак, нецільове використання бюджетних коштів учиняють, насамперед, розпорядники бюджетних коштів (головні розпорядники бюджетних коштів та розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня) і службові особи одержувачів бюджетних коштів.

Головні розпорядники бюджетних коштів – бюджетні установи в особі їх керівників, які, відповідно до БК України, отримують повноваження шляхом встановлення бюджетних призначень (п. 18 ч. 1 ст. 2 БК України). Вони визначають мережу розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів з урахуванням вимог щодо формування єдиного реєстру розпорядників бюджетних коштів й одержувачів бюджетних коштів та даних такого реєстру (ч. 3 ст. 10 БК України).

Водночас розпорядники бюджетних коштів – бюджетні установи в особі їх керівників, уповноважені на отримання бюджетних асигнувань, узяття бюджетних зобов'язань та здійснення видатків з бюджету (п. 47 ч. 1 ст. 2 БК України).

Одержувач бюджетних коштів – суб'єкт господарювання, громадська чи інша організація, що не має статусу бюджетної установи, уповноважена розпорядником бюджетних коштів на здійснення заходів, передбачених бюджетною програмою, та отримує на їх виконання кошти бюджету (п. 38 ч. 1 ст. 2 БК України).

У результаті застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі розпорядники бюджетних коштів набувають статусу відповідальних виконавців бюджетних програм (ст. 20 БК України).

Відповідальний виконавець бюджетних програм визначається головним розпорядником бюджетних коштів за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики (місцевим фінансовим органом). Відповідальним виконавцем бюджетних програм може бути головний розпорядник бюджетних коштів за бюджетними програмами, виконання яких забезпечується його апаратом, та/або розпорядник бюджетних коштів нижчого рівня, який виконує бюджетні програми в системі головного розпорядника.

Такий перелік осіб, які вчиняють кримінальні правопорушення, пов'язані з нецільовим використанням бюджетних коштів, можна розширити.

У науковій літературі зазначається, що зловживання бюджетними коштами службовою особою установи (організації), яка не є розпорядником або одержувачем бюджетних коштів, має розцінюватись як той чи інший злочин у сфері службової діяльності. Така ж кримінально-правова оцінка має даватися (за наявності підстав) діям службових осіб тих підприємств (установ, організацій), які, відповідно до укладених договорів, виконують роботи (надають послуги) для бюджетних установ або одержувачів бюджетних коштів, оскільки перераховані на банківські рахунки таких підприємств (установ, організацій) кошти втрачають статус бюджетних як предмета розглядуваного злочину. Наприклад, це стосується виконавців державного замовлення – суб'єктів господарювання всіх форм власності, які виготовляють чи постачають товар (виконують роботи, надають послуги) для задоволення пріоритетних державних потреб [5, с. 629–630].

В окремих випадках до осіб, які вчиняють кримінальні правопорушення, пов'язані з нецільовим використанням бюджетних коштів, належать службові особи, які порушують приписи бюджетного законодавства ненавмисно – через службову недбалість. Ідеться про випадки нецільового використання бюджетних коштів унаслідок невиконання (неналежного виконання) службових обов'язків через несумлінне (недбале) ставлення до них.

Важливе значення для розслідування кримінальних правопорушень має класифікація осіб, які вчиняють нецільове використання бюджетних

коштів. В. М. Руфанова пропонує розподіл цих осіб залежно від призначення бюджетних коштів, підстав їх отримання, а також соціально-рольової компетенції [8, с. 50]. В. І. Василичук усіх службових осіб, які можуть бути суб'єктами злочинів, пов'язаних з порушеннями бюджетного законодавства, поділяє з урахуванням службового статусу й повноважень щодо бюджетних коштів [9, с. 137]. О. В. Тихонова виокремлює кілька груп суб'єктів за критерієм правомочності щодо вчинення операцій, предметом яких є бюджетні кошти [10, с. 13].

Аналіз кримінального та бюджетного законодавства дозволяє виділити такі категорії злочинців: 1) розпорядники бюджетних коштів: головні розпорядники бюджетних коштів та розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня; 2) службові особи одержувачів бюджетних коштів; 3) особи, які вчиняють злочини через службову недбалість.

Р. Л. Степанюк виділяє дві групи суб'єктів, що вчиняють злочини в бюджетній сфері. До першої відносить осіб, які безпосередньо беруть участь у формуванні, розподілі та використанні бюджетних коштів, а до другої – осіб, які посягають на бюджетні кошти, інше державне й комунальне майно «ззовні», використовуючи певні господарські механізми. Суб'єктів першої групи можна умовно назвати «уповноваженими особами», а другої – «підприємцями» [11, с. 82]. Такий поділ представляє інтерес для характеристики кримінальних правопорушень, пов'язаних з нецільовим використанням бюджетних коштів, учинених у співучасті. До першої групи суб'єктів належать службові особи, уповноважені державою використовувати бюджетні кошти за цільовим призначенням (розпорядники бюджетних коштів та службові особи одержувачів бюджетних коштів). Водночас до другої групи входять особи, які не мають повноважень щодо використання бюджетних коштів, однак вважаються співучасниками протиправної діяльності суб'єктів першої групи. Це можуть бути службові особи органів Державної казначейської служби України, місцевих фінансових органів або суб'єкти господарювання всіх форм власності, які вигодовляють чи постачають товар (роботи, послуги) для задоволення пріоритетних державних потреб.

Для виявлення та розслідування кримінальних правопорушень, пов'язаних з нецільовим використанням бюджетних коштів, мають значення й інші класифікації осіб, які беруть участь у їх учиненні.

Залежно від причин та умов, що спонукають правопорушників до вчинення протиправних дій, на наш погляд, можна виділити такі типи злочинців: 1) особи, які вчинили злочин унаслідок збігу певних об'єктивних обставин (наприклад, з метою недопущення настання негативних наслідків для юридичної особи або через утягнення особи в злочинну діяльність); 2) особи, які вчинили злочин з метою задоволення власних потреб або потреб юридичної особи (наприклад, для виконання раніше даної обіцянки партнерам або ж з метою раціонального використання наявних коштів); 3) особи, які вчинили злочин через недостатні знання бюджетного

законодавства або службову недбалість; 4) особи, які вчинили злочин, розраховуючи на уникнення кримінальної відповідальності.

Вивчення матеріалів кримінальних справ (проваджень), пов'язаних з нецільовим використанням бюджетних коштів, дозволяє стверджувати, що такі злочини вчиняють переважно чоловіки, однак значну частку суб'єктів становлять жінки віком старше 30 років, які здобули відповідну фахову освіту, набули певного службового й матеріального статусу.

Водночас досить високий відсоток учинення злочинів жінками, як слушно зазначають учені, зумовлений тим фактом, що бюджетна сфера охоплює всі галузі господарювання і в багатьох із них, виходячи зі специфіки фінансово-господарської діяльності, працюють жінки [8, с. 38].

Службові особи, які порушують порядок використання бюджетних коштів, займають керівні посади різних рівнів. Здебільшого це керівники юридичних осіб, їх заступники, начальники відділів, управлінь або інші особи, які обіймають відповідальні посади в бюджетних структурах. Як правило, вони мають значний стаж роботи (від 5 до 10 років).

Правопорушниками стають фахівці, добре обізнані у сфері своєї службової діяльності, які мають корумповані зв'язки в органах державної влади різних рівнів, а насамперед у правоохоронних органах.

Особливості механізму вчинення нецільового використання бюджетних коштів (значна кількість підрозділів та осіб, що беруть участь у використанні бюджетних коштів, а також складний документообіг у бюджетних відносинах з приводу цільового використання бюджетних коштів) зумовлюють потребу поєднання зусиль декількох осіб. Тому в більшості випадків ці протиправні дії вчиняються у співучасті – групою осіб за попередньою змовою або організованою групою. Про це неодноразово йшлося у криміналістичній літературі [12, с. 556; 11, с. 82–83]. Співучасниками таких правопорушень найчастіше стають керівники й головні бухгалтери установ, що мають відношення до використання бюджетних коштів. Як правило, такі особи мають вищу економічну або іншу фахову освіту та практичний досвід роботи у фінансовій сфері.

Співучасниками нецільового використання бюджетних коштів можуть бути й службові особи органів Державної казначейської служби України, а також місцевих фінансових органів. Зумовлено це тим, що на виконання вимог статей 112 і 113 БК України та з метою вдосконалення координації дій органів Державного казначейства України й Державної фінансової інспекції в Україні під час здійснення контролю за порядком ведення бухгалтерського обліку, складанням звітності про виконання бюджетів та кошторисів, проведенням операцій з бюджетними коштами органи Державного казначейства України на етапі оплати рахунків розпорядників та одержувачів бюджетних коштів здійснюють контроль, а саме: перевіряють достатність підстав для здійснення платежів (наявність підтверджених документів, дотримання розпорядниками коштів вимог нормативно-правових актів, що регулюють бюджетний процес тощо),

відповідність платежів вимогам обліку та контролю за зобов'язаннями, а також правильність оформлення розрахункових документів [13].

Такі посадовці, крім злочинів, передбачених ст. 210 КК України, у формі пособництва в нецільовому використанні бюджетних коштів, учиняють також злочини у сфері службової діяльності.

Таким чином, криміналістичне дослідження особи злочинця у кримінальних провадженнях, пов'язаних з нецільовим використанням бюджетних коштів, дозволяє встановити криміналістично значущі риси правопорушника, що мають ураховуватися правоохоронними органами під час здійснення заходів з виявлення та розслідування злочинів цієї категорії.

Водночас у подальших дослідженнях слід звернути увагу на інші елементи криміналістичної характеристики нецільового використання бюджетних коштів та встановити кореляційні зв'язки між особою злочинця та предметом злочинного посягання, способом, місцем, обстановкою вчинення кримінального правопорушення тощо.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Міністр внутрішніх справ України Віталій Захарченко представив одеським правоохоронцям їх нового очільника / Офіційний веб-сайт МВС України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/715136>.
2. Звіт про результати діяльності Держфінінспекції та її територіальних органів за січень–жовтень 2012 року / Офіційний веб-сайт Державної фінансової інспекції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/92782>.
3. Чернявський С.С. Теоретичні та практичні основи методики розслідування фінансового шахрайства : дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.09 / Чернявський Сергій Сергійович. – К., 2010. – 610 с.
4. Кримінальний кодекс України. Науково-практичний коментар : у 2 т. / [за заг. ред. В. Я. Тація, В. П. Пшонки, В. І. Борисова та ін.]. – [5-те вид., доповн.]. – Х. : Право, 2013.
Т. 2 : Особлива частина / Ю. В. Баулін, В. І. Борисов, В. І. Гютюгін та ін. – 2013. – 1040 с.
5. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / [за ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка]. – [9-те вид., переробл. та доповн.]. – К. : Юридична думка, 2012. – 1316 с.
6. Кримінальне право (Особлива частина) : підруч. / [за ред. О. О. Дудорова, Є. О. Письменського]. – Луганськ : Вид-во «Елтон – 2», 2012. Т. 1. – 2012. – 780 с.
7. Бюджетний кодекс України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI : за станом на 3 квіт. 2013 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2456-17/ed20120520>.

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

9. Василичук В. І. Теоретико-правові засади оперативно-розшукової профілактики злочинів у бюджетній сфері : [моногр.] / В. І. Василичук, Л. П. Скалзуб; [за ред. О. М. Джужі]. – К., 2011. – 248 с.

10. Тихонова О. В. Кримінальна відповідальність за порушення законодавства про бюджетну систему України : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 / О. В. Тихонова. – К., 2009. – 20 с.

11. Степанюк Р. Л. Криміналістичне забезпечення розслідування злочинів, вчинених у бюджетній сфері України : [моногр.] / Степанюк Р. Л. ; [за заг. ред. А. Ф. Волобуєва]. – Х. : НікаНова, 2012. – 382 с.

12. Долженков О. Ф. Особливості боротьби з економічними злочинами у бюджетній системі України / О. Ф. Долженков, А. В. Холостенко // Економічні злочини: попередження і боротьба з ними : міжвід. наук. зб. / [за ред. А. І. Комарової, М. О. Потебенька, О. В. Задорожного та ін.]. – К., 2001. – С. 549–556.

13. Про окремі питання взаємодії органів Державного казначейства України та державної контрольно-ревізійної служби в Україні : наказ Державного казначейства України та Головного контрольно-ревізійного управління України від 14 груд. 2004 р. № 215/338 [Електронний ресурс]. – Режим доступу :

<http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0010-05>.