

ДЕТЕРМІНАЦІЯ ЗЛОЧИННОСТІ У БЮДЖЕТНІЙ СФЕРІ

Актуальність статті полягає в тому, що результативність запобігання правопорушенням у бюджетній сфері в основній мірі залежить від якісного розв'язання проблем, що виникають під час визначення криміногенних чинників, які зумовлюють та детермінують вчинення цих кримінальних правопорушень, тобто від виявлення відповідних причин і умов. Повний та ґрунтовний наліз цих проблем дає змогу вчасно коригувати та доповнювати чинні нормативно-правові акти в бюджетній сфері і мінімізувати помилки у практичній правозастосовній, професійній діяльності. У статті досліджено детермінацію злочинності у бюджетній сфері, визначено основні чинники, що сприяють виникненню та поширенню фінансових правопорушень у цій галузі. Розглянуто економічні, правові, організаційні та соціально-психологічні аспекти, які впливають на корупційні та шахрайські дії з бюджетними коштами. Автор наголошує, що результативність запобігання правопорушенням у бюджетній сфері в основній мірі залежить від якісного розв'язання проблем, що виникають під час визначення криміногенних чинників, які зумовлюють та детермінують вчинення цих кримінальних правопорушень, тобто від виявлення відповідних причин і умов. Повний та ґрунтовний наліз цих проблем дає змогу вчасно коригувати та доповнювати чинні нормативно-правові акти в бюджетній сфері і мінімізувати помилки у практичній правозастосовній, професійній діяльності. Проведено аналіз основних схем зловживань, зокрема нецільового використання коштів, фальсифікації фінансової звітності та ухилення від фінансового контролю. Особливу увагу приділено впливу недосконалості законодавства, слабого контролю та недостатньої прозорості бюджетного процесу на рівень злочинності. Запропоновано комплексні заходи щодо мінімізації криміногенних чинників та підвищення ефективності протидії злочинам у бюджетній сфері. Автор визначає можливі шляхи впливу на детермінанти злочинності у бюджетній сфері з метою мінімізації ризиків будь-яких бюджетних правопорушень. Також з метою зниження кількості кримінальних бюджетних правопорушень та підвищення довіри до бюджетної системи країни наводить у статті запропоновані напрями запобігання злочинності у бюджетній сфері.

Ключові слова: детермінація злочинності, бюджетна сфера, корупція, фінансові зловживання, криміногенні чинники, фінансова безпека, причини та умови злочинності.

Актуальність теми. Бюджетна сфера є однією з найважливіших складових економічної та фінансової системи держави. Її функціонування базується на чітких правових, організаційних, бюджетних і фінансових механізмах, порушення яких може призводити до значних негативних наслідків. Злочинність у бюджетній сфері залишається серйозною загрозою фінансовій безпеці країни, оскільки сприяє неефективному використанню державних ресурсів, послаблює довіру громадськості до органів влади та гальмує економічний розвиток.

Результативність запобігання правопорушенням у бюджетній сфері в основній мірі залежить від якісного розв'язання проблем, що виникають під час визначення криміногенних чинників, які зумовлюють та детермінують вчинення цих кримінальних правопорушень, тобто

від виявлення відповідних причин і умов. Повний та ґрунтовний наліз цих проблем дає змогу вчасно коригувати та доповнювати чинні нормативно-правові акти в бюджетній сфері і мінімізувати помилки у практичній правозастосовній, професійній діяльності.

Виклад основного матеріалу. Можна в цілому погодитися з позицією Р.Л. Степанюка, який визначив злочини в бюджетній сфері України як передбачені Кримінальним кодексом України суспільно небезпечні винні діяння, вчинені суб'єктами злочину в області діяльності, пов'язаної з формуванням, розподілом і використанням бюджетних коштів, а також у зв'язку з розпорядженням іншим державним, комунальним майном. При цьому вчений відмітив наступні обов'язкові відмінні ознаки злочинів, що вчиняються в бюджетній сфері України:

а) вчинення у специфічній сфері діяльності – бюджетній;

б) предмет посягання (бюджетні кошти, інше державне або комунальне майно);

в) суб'єкт злочину (особа, яка уповноважена або причетна до діяльності, пов'язаної з формуванням, розподілом і використанням бюджетних коштів, розпорядженням іншим державним, комунальним майном);

г) вчинення злочину з використанням механізмів господарської діяльності [5, с. 26, 29]. Сучасна практика бюджетної діяльності свідчить про іноді декларативний характер цих норм і фактично про безвідповідальність за порушення строків або процедури бюджетного процесу [1, с. 25].

Динаміка вчинення кримінальних правопорушень, передбачених статтями 210 та 211 КК України, особливо із урахуванням латентності цього виду кримінальних правопорушень, потребує вчасного виявлення та реагування на прояви зловживань у бюджетній сфері і відповідно держава має застосовувати більш активні форми впливу, причому як кримінально-правового характеру, так і соціально-економічного характеру. Адже, проблема недосконалого правового регулювання бюджетних правовідносин справді є одним із ключових чинників, які сприяють виникненню та поширенню кримінальних правопорушень у сфері бюджетного процесу. Основні аспекти цього питання включають недоліки в законодавстві, неефективність механізмів контролю та необхідність вдосконалення діяльності правоохоронних органів щодо виявлення та вчасного реагування на вчинення бюджетних кримінальних правопорушень.

Правильно сформований та ефективно розподілений бюджет дозволяє підвищити економічний потенціал країни у світовій економіці, забезпечити добробут населення, запобігти негативним проявам, що можуть відбуватися у суспільстві. Сприяють цьому нормативно закріплені принципи збалансованості бюджету, ефективності використання бюджетних коштів, адресності та цільового характеру бюджетних коштів, проте нажалі саме ці принципи часто і порушуються при вчиненні злочинних діянь у бюджетній сфері.

В останні роки бюджетні відносини частіше стають об'єктом злочинного посягання та злочинної активності. Про це свідчить і річний звіт Рахункової палати України за 2017 рік. Відповідно до якого, Рахунковою палатою у 2017 році

здійснювався контроль бюджетів трьох років: 2016 року (виконаного бюджету), 2017 року (в ході поточного виконання) та 2018 року (на стадії формування проекту бюджету). У вказаному звітному періоді за 2017 рік Рахунковою палатою України виявлено порушень та недоліків на загальну суму понад 23 мільярди гривень. Аналіз контрольно-аналітичних заходів, проведених упродовж 2017 року, свідчить, що більшість порушень бюджетного законодавства продовжують мати системний характер і повторюються із року в рік. Найбільш характерними за кількістю виявлених випадків та обсягами порушень у звітному році були порушення, які умовно можна класифікувати за такими узагальненими видами: використання коштів державного бюджету з порушенням чинного законодавства (2 млрд 494,9 млн грн); використання бюджетних коштів без належних нормативно-правових підстав (1 млрд 600,7 млн грн); планування з порушенням чинного законодавства та за відсутності правових підстав (1 млрд 517,4 млн грн); недотримання установлених порядку і термінів складання, затвердження і подання документів (234,9 млн грн); порушення під час здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти (62,8 млн грн); порушення, пов'язані з неналежним веденням бухгалтерського обліку (52,5 млн гривень) [3].

До кримінальних правопорушень у сфері господарської діяльності, законодавець відніс два склади кримінальних правопорушень, що стосуються бюджетної сфери, а саме: стаття 210 «Нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням»; стаття 211 «Видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону» [4].

Бюджетні злочини є найбільш складними для виявлення та ефективного розслідування, перш за все це обумовлено такими ознаками як: злочинність у даній сфері має організований характер, що, як наслідок, зумовлює високий рівень латентності даних протиправних діянь; корупційність відносин, що виникають у процесі формування та витрачання бюджетних коштів. Маскування злочинних схем у сфері бюджетних відносин створює труднощі під час здійснення правильно кваліфікації даних злочинних діянь. Як наслідок, виникає потреба у створенні ефективної системи попередження злочинів у цій

сфері. Кримінальні схеми, що існують у сфері бюджетних відносин, мають відмінні риси: злочинні схеми спрямовані на отримання матеріальної вигоди, пов'язаної з незаконним вилученням бюджетних ресурсів або з лобіюванням особистих інтересів; вони враховують особливості здійснення технологічного процесу та державних установ і підприємств; в якості основної своєї особливості дані злочинні діяння мають високий рівень латентності і, як правило, пов'язані зі створенням способу легітимності прийнятих рішень; більшість кримінальних схем відображає зв'язок кримінальних підприємницьких структур із бюджетними організаціями.

Аналізуючи процес етапів та стадій бюджетного процесу, від планування до виконання бюджету, потрібно звернути увагу на можливі ризики вчинення порушень, пов'язаних із недотриманням бюджетного законодавства або корупцією у бюджетній сфері.

Детермінація злочинності передбачає сукупність чинників, які зумовлюють злочинну поведінку в певній сфері діяльності. У контексті бюджетної сфери це можуть бути як зовнішні (економічні кризи, недостатній контроль, слабкість антикорупційних механізмів), так і внутрішні (особисті мотиви посадових осіб, недосконалість правового регулювання) фактори.

Тобто, причинний комплекс детермінації нецільового використання бюджетних коштів можна уявити таким чином: умови, що формують криміногенні потреби, інтереси, ціннісні орієнтації конкретної особи, які стають основою криміногенної мотивації; умови, що сприяють процесу вчинення кримінального правопорушення та загалом криміногенна мотивація.

Чернявський С.С. за ознакою технології злочинної діяльності розподілив способи вчинення злочинів у бюджетній сфері на дві групи: 1) розкрадання бюджетних коштів; 2) порушення бюджетного законодавства без ознак розкрадання. Автор також відзначив, що «в основі диференціації методик розслідування шахрайств у бюджетній сфері можна розглядати три технології розкрадання бюджетних коштів: розкрадання, вчинені шляхом незаконного відшкодування ПДВ; розкрадання, вчинені шляхом злочинної змови керівників суб'єктів господарювання та бюджетних організацій; розкрадання, вчинені службовими особами бюджетних організацій» [6, с. 212].

Так, зокрема, до основних можливих причин та умов вчинення кримінальних правопорушень у бюджетній сфері, можна віднести:

1. однозначно можна стверджувати, що більшість кримінальних правопорушень у бюджетній сфері вчиняються з корисливих або з мотивів особистої зацікавленості.

2. недостатнє проведення контролю на всіх стадіях бюджетного процесу та проблеми нормативно-правового регулювання у сфері бюджетної діяльності, які мають суттєвий вплив на ефективність запобігання кримінальним правопорушенням, що знижує якість бюджетного контролю та виявлення правопорушень;

3. відсутність чіткого моніторингу та аналітики у бюджетній сфері, що може призводити до прихованих правопорушень, які пов'язані із низьким рівнем прозорості та звітності, що дійсно ускладнюють роботу правоохоронних і контролюючих органів;

4. неповне виконання принципу відповідальності, встановленого Бюджетним кодексом України, що може призвести до недостатнього рівня відповідальності учасників бюджетного процесу;

5. недостатня взаємодія між правоохоронними, контролюючими органами та судами, що може проявлятися у повільному реагуванні на зміну криміногенних схем і кримінальних правопорушень у бюджетній сфері;

6. відсутність ефективних превентивних механізмів, що стосується недостатнього рівня проведення профілактичної роботи серед суб'єктів бюджетного процесу та недоліки в державній політиці щодо запобігання кримінальним правопорушенням у бюджетній сфері.

Окремо необхідно відмітити такий детермінуючий фактор, який має негативний вплив на вчинення протиправних діянь у бюджетній сфері, як відсутність ефективної системи фінансового контролю та загалом прагнення використовувати службове становище з особистою корисливою метою.

Отже, підсумовуючи, можна згрупувати наведені детермінанти злочинності у бюджетній сфері, зокрема до основних чинників, що впливають на злочинність у бюджетній сфері слід віднести: економічні фактори (дефіцит бюджету, нераціональне розподілення коштів, інфляційні процеси); правові фактори (недосконалість законодавства, слабка відповідальність за порушення, прогалини у фінансовому контролі); організаційні фактори (недостатній рівень контролю за використанням бюджетних коштів, відсутність прозорості у фінансовій звітності); соціально-психологічні фактори (то-

лерантність до корупції, відсутність дієвих механізмів викриття зловживань, низький рівень правової культури).

Безвідповідальне відношення до виконання посадових обов'язків, що призводить до зловживань з бюджетними коштами досить часто зумовлене слабкістю обліку і фінансового контролю, тобто це означає, що контрольна функція держави щодо своєчасного, повного та об'єктивного контролю за видатками державного чи місцевих бюджетів реалізуються не повною мірою. Недоліки у здійсненні належного фінансового контролю сприяють тому, що порушення, які вчиняються службовими особами, протягом тривалого періоду не розкриваються і залишаються безкарними, а частіше ще й латентними.

Свідченням цього є дані офіційної статистики щодо кількості зареєстрованих кримінальних правопорушень за 2017 рік у бюджетній сфері, що передбачені статтями 210 та 211 КК України, а саме: нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням – обліковано 21 злочин і то з яких 13 закритих кримінальних проваджень, а видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону – обліковано лише 3 злочини [2].

Слід зауважити, що під умовами, що сприяють вчиненню кримінального правопорушення, розуміються такі обставини, які полегшують реалізацію злочинних намірів і досягнення злочинних результатів, причому стосовно вчинення злочинного діяння умова є саме такою обставиною, яка сприяє вчиненню, проте не обумовлює та не породжує його. Тобто, стосовно нецільового використання бюджетних коштів може бути виділено низку критеріїв, що сприяють вчиненню вказаному кримінальному правопорушенню.

Підсумовуючи зазначені вище положення, щодо причин та умов вчинення кримінальних правопорушень у бюджетній сфері, слід визначити можливі шляхи впливу на ці детермінанти, з метою мінімізації ризиків будь-яких бюджетних правопорушень. Так, зокрема, з метою зниження кількості кримінальних бюджетних правопорушень та підвищення довіри до бюджетної системи країни необхідно, на нашу думку:

- посилити права та обов'язки контролюючих органів, зокрема щодо надання органам фінансового контролю додаткових інструментів

для виявлення досліджуваних причин та умов правопорушень;

- удосконалення законодавчої бази та посилення відповідальності за фінансові правопорушення загалом та бюджетні зокрема;

- підвищувати прозорість та автоматизацію бюджетного процесу, зокрема із використанням новітніх сучасних цифрових технологій для автоматизації контролю за бюджетним процесом та з метою зниження рівня корупції у цій сфері;

- підвищення рівня кваліфікації учасників бюджетного процесу та загалом навчання і підвищення кваліфікації службовців, які працюють з бюджетом;

- створення ефективної системи взаємодії правоохоронних органів та органів фінансового контролю з розширення сфери бюджетного контролю, а також посилення кримінально-правової відповідальності посадових осіб за вчинення бюджетних злочинів;

- усунення причин та умов, що детермінують вчинення правопорушень у бюджетній сфері;

- визначення та аналіз загроз, які максимально можливі щодо межі дефіциту бюджету, внутрішнього та зовнішнього боргу;

- застосування жорсткіших санкцій за порушення бюджетного законодавства та загалом напрямів зміцнення системи відповідальності за порушення у бюджетній сфері;

- ефективне та постійне впровадження публічного громадського моніторингу і розширення можливостей участі громадськості для контролю за використанням бюджетних коштів.

Окрім цього, необхідно відмітити, що правоохоронні органи з метою виявлення та запобігання правопорушенням у бюджетній сфері і головне вчасного реагування на детермінанти досліджуваних кримінальних правопорушень повинні забезпечувати: належним чином дотримання законодавчих актів, що регулюють бюджетну діяльність державних органів та органів місцевого самоврядування; ефективний контроль при реалізації державних закупівель та видатків із державного та місцевих бюджетів; реальність застосування принципу адресності та цільового характеру бюджетних коштів; здійснення контролю за ефективністю та цільовим характером використання державної власності та створення ефективної системи попередження та припинення правопорушень із державним майном.

Отже, реформування фінансової та економічної систем створює нові виклики в забезпе-

ченні законності бюджетного процесу. Основною метою цих змін є підвищення ефективності використання бюджетних ресурсів та зниження рівня та кількості бюджетних правопорушень, які негативно впливають на наповнення бюджету та загалом на економічну безпеку України.

Комплексне вдосконалення правового регулювання бюджетних правовідносин дозволить зменшити рівень криміногенних чинників у сфері бюджетного процесу, а також сприятиме зниженню кількості правопорушень у бюджетній сфері. І загалом важливо відзначити, що запропоновані заходи спрямовані на коригування неправильних шляхів реалізації політики у сфері бюджетної безпеки.

Список використаної літератури:

1. Гетманець О.П. Сутність і значення фінансово-правової відповідальності в бюджетному процесі. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. № 30. Том 2. С. 24-27
2. Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень-грудень 2017 року. *Офіційний сайт Генерального прокурора. Про зареєстровані кримінальні правопорушення та результати їх досудового розслідування*. URL: <https://gp.gov.ua/ua/posts/pro-zareyestrovani-kriminalni-pravoporushennya-ta-rezultati-yih-dosudovogo-rozsliduvannya-2>
3. Звіт Рахункової палати за 2018 рік. Київ. 2018 р. Офіційний сайт Рахункової палати. URL: https://rp.gov.ua/upload-files/Activity/Reports/Zvit_RP_2017.pdf
4. Кримінальний кодекс України : від 5 квітня 2001 року. № 2341-III (*Відомості Верховної Ради України (ВВР)*, 2001, № 25-26, ст.131). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>
5. Степанюк Р. Л. Криміналістичне забезпечення розслідування злочинів, вчинених у бюджетній сфері України : монографія. Харків : Вид-во Харків. нац. ун-ту внутр. справ, 2012. 436 с.
6. Чернявський С. С. Теоретичні та практичні основи методики розслідування фінансового шахрайства: дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.09; Нац. акад. внутр. справ. К., 2010. 610 с.

Ryzhykov A. I. Determination of crime in the budgetary sphere

The relevance of the article lies in the fact that the effectiveness of preventing offenses in the budgetary sphere largely depends on the qualitative solution of problems that arise during the identification of criminogenic factors that cause and determine the commission of these criminal offenses, that is, on the identification of the corresponding causes and conditions. A complete and thorough analysis of these problems makes it possible to timely correct and supplement the current regulatory legal acts in the budgetary sphere and minimize errors in practical law enforcement and professional activities. The article examines the determination of crime in the budget sector, identifies the main factors contributing to the emergence and spread of financial offenses in this area. Considers economic, legal, organizational and socio-psychological aspects that affect corruption and fraudulent actions with budget funds. The author emphasizes that the effectiveness of preventing offenses in the budget sector largely depends on the quality of solving problems that arise when determining criminogenic factors that cause and determine the commission of these criminal offenses, that is, on identifying the relevant causes and conditions. A complete and thorough analysis of these problems makes it possible to timely correct and supplement current regulatory legal acts in the budget sector and minimize errors in practical law enforcement and professional activities. The main schemes of abuse are analyzed, in particular, misuse of funds, falsification of financial reporting and evasion of financial control. Particular attention is paid to the impact of imperfect legislation, weak control and insufficient transparency of the budget process on the level of crime. Comprehensive measures are proposed to minimize criminogenic factors and increase the effectiveness of combating crimes in the budget sector. The author identifies possible ways to influence the determinants of crime in the budget sector in order to minimize the risks of any budget offenses. Also, in order to reduce the number of criminal budget offenses and increase confidence in the country's budget system, the article provides proposed directions for preventing crime in the budget sector.

Key words: crime determination, budget sector, corruption, financial abuse, criminogenic factors, financial security, causes and conditions of crime.