

*Черней В. В.,**доктор юридичних наук, доцент, ректор  
Національної академії внутрішніх справ*

## ПРОБЛЕМИ КРИМІНАЛЬНОЇ ВІДПОВІДАЛЬНОСТІ ЗА НЕЦІЛЬОВЕ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ

**Анотація.** На основі комплексного юридичного аналізу законодавства про кримінальну відповідальність, а також відповідної правозастосовної практики розглянуто проблемні питання визначення об'єктивних та суб'єктивних ознак нецільового використання бюджетних коштів.

**Ключові слова:** бюджетна безпека, бюджетні кошти, нецільове використання бюджетних коштів, кримінальна відповідальність, небюджетні зобов'язання.

**Постановка проблеми.** Суспільно-політичні перетворення в нашій державі супроводжуються змінами в усіх сферах життєдіяльності суспільства та визначають принципово нові завдання перед державно-владними інституціями, які системно оновлюються. Контроль за управлінням та розподілом фінансовими ресурсами має надзвичайно важливе значення в умовах тотального дефіциту коштів та кризового стану в більшості бюджетоутворювальних сфер господарювання.

Сприйняття нової філософії державного управління докорінно змінює вимоги до діяльності правоохоронних органів у сфері розподілу та використання бюджетних коштів. Головними показниками їх роботи має стати не лише кількість виявлених злочинів і притягнення до відповідальності правопорушників, а й встановлення й усунення їх причин та умов (детермінантів), відшкодування шкоди, завданої суб'єктам господарювання й державі. Без належного адміністрування та захисту державних фінансів неможливе реальне забезпечення прав і свобод людини, зовнішньої і внутрішньої безпеки, охорони довкілля, державного регулювання економіки, задоволення соціально-культурних потреб людей, надання соціальної допомоги непрацездатним і малозабезпеченим верствам населення, утримання органів державної влади й управління, а також фінансування інших загальнодержавних видатків, зокрема, спрямованих на зміцнення обороноздатності країни.

**Мета статті:** на основі комплексного юридичного аналізу законодавства про кримінальну відповідальність, а також відповідної правозастосовної практики розглянути проблемні питання визначення об'єктивних та суб'єктивних ознак нецільового використання бюджетних коштів.

**Виклад основного матеріалу.** Бюджетна сфера завжди вирізнялась комплексом економіко-правових питань, що потребують кардинального вирішення. За визнанням фахівців правоохоронних органів можна стверджувати, що цей сегмент фінансової системи держави залишається одним з найбільш криміналізованих. Кожен шостий економічний злочин, що викривається в Україні, пов'язаний із зазіханнями на кошти державного або місцевих бюджетів. Результати проведених органами Держфінінспекції контрольних заходів засвідчили продовження негативної практики незаконного та нецільового використання державних ресурсів, поширення інших бюджетних правопорушень. Упродовж 2013 р. виявлено понад 5,5 тис. фінансових порушень, що призвели до втрат фінансових і матеріальних ресурсів на загальну суму понад 3,6 млн грн [1, с. 5]. Моніторинг статистичних показників, оприлюднених пра-

воохоронними органами у 2014 р., свідчить про необхідність ужиття правоохоронними та контролюючими органами скоординованих заходів задля забезпечення цільового характеру використання бюджетних коштів.

За результатами аналізу судової практики за розгляду матеріалів кримінальних проваджень щодо вчинення кримінальних правопорушень, передбачених ст. 210 Кримінального кодексу (КК) України, найчастіше нецільове використання бюджетних коштів здійснюється під час проведення тендерних процедур, використання субвенцій шляхом завищення або заниження обсягів робіт, фіктивних операцій і фальсифікації документів для використання коштів, отриманих з бюджетів різних рівнів [2].

Кваліфікація діянь, передбачених ст. 210 КК України, досить ускладнюється, якщо ці діяння пов'язані з виникненням у розпорядників бюджетних коштів позабюджетних зобов'язань. Йдеться про заборгованість, що виникає в процесі діяльності бюджетної установи, але понад бюджетні призначення. Чинним законодавством передбачено норми та процедури виконання бюджету та постановки на облік в органах Державного казначейства зобов'язань, які забороняють такі дії. Проте практика діяльності бюджетних установ на сьогодні свідчить про не лише існування, а й загострення цієї проблеми. Запроваджена система казначейського обслуговування фактичного виконання бюджетів тільки поглиблює її. Відтак, кваліфікація протиправного діяння саме як нецільового використання бюджетних коштів потребує врахування низки чинників.

Діяння, передбачене ст. 210 КК України, основним безпосереднім об'єктом має суспільні відносини, що забезпечують легітимне функціонування бюджетної системи України в частині здійснення видатків чи надання кредитів. Додатковими безпосередніми об'єктами можуть бути права та свободи громадян, відносини в службовій сфері, авторитет органів державної влади тощо.

Згідно з чинним законодавством бюджетна система включає в себе державний і місцеві бюджети. Організація функціонування бюджетної системи охоплює зведений (консолідований) бюджет, законодавчу й нормативну бази, органи управління та систему регулювання міжбюджетних відносин. Бюджетна система складається з таких елементів: органи управління, платники податків та отримувачі бюджетних коштів. Сукупність показників (їх в Україні понад дванадцять тисяч), які характеризують обсяг діяльності, зумовлених функціонуванням усіх бюджетів, що належать до складу бюджетної системи, становить зведений бюджет України. Його використовують для здійснення державного регулювання економічного й соціального розвитку.

Провідне місце в бюджетній системі посідає Державний бюджет України. За його рахунок фінансуються витрати на державні заходи в галузі господарського й культурного будівництва, на охорону здоров'я, утримання органів державної влади. Через Державний бюджет України перерозподіляється п'ята частина фінансових ресурсів держави та здійснюється майже дві третини загальних видатків. До місцевих бюджетів нале-

жать бюджет тимчасово окупованої Автономної Республіки Крим, обласні й районні, бюджети районів у містах і бюджети місцевого самоврядування (територіальних громад, сіл, селищ та їх об'єднань).

Предметом злочину визнаються бюджетні кошти у великих (ч. 1 ст. 210 КК України) або в особливо великих (ч. 2, ст. 210 КК України) розмірах. Бюджетні кошти (кошти бюджету) – належні відповідно до законодавства надходження бюджету та витрати бюджету.

Надходження бюджету – доходи бюджету, повернення кредитів до бюджету, кошти від державних (місцевих) запозичень, кошти від приватизації державного майна (щодо державного бюджету), повернення бюджетних коштів з депозитів, надходження внаслідок продажу/пред'явлення цінних паперів. Доходи бюджету розподіляються на податкові та неподаткові надходження, доходи від операцій з капіталом, а також трансферти.

Витрати бюджету – видатки бюджету, надання кредитів з бюджету, погашення боргу та розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів. Видатки бюджету – кошти, спрямовані на здійснення програм і заходів, передбачених відповідним бюджетом. За економічною класифікацією видатків бюджету видатки бюджету поділяють на поточні та капітальні.

До видатків бюджету не належать: погашення боргу, надання кредитів з бюджету, розміщення бюджетних коштів на депозитах, придбання цінних паперів, повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів (обов'язкових платежів) та інших доходів бюджету, проведення їх бюджетного відшкодування.

Об'єктивну сторону цього злочину чітко визначено в диспозиції статті: 1) нецільове використання бюджетних коштів; 2) здійснення видатків бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням у супереччя Бюджетному кодексу чи закону про Державний бюджет України на відповідний рік; 3) надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням у супереччя згаданим законодавчим актам. Таким чином, об'єктивна сторона визначається відносинами, що містять елементи правопорушення у сфері використання бюджетних коштів. Як правило, таким визнається нецільове використання бюджетних коштів, тобто витрачання їх на цілі, що не відповідають бюджетним призначенням, встановленим законом про Державний бюджет України чи рішенням про місцевий бюджет, виділеним бюджетним асигнуванням чи кошторису, спричиняє зменшення асигнувань розпорядникам бюджетних коштів на суму коштів, витрачених не за цільовим призначенням [3, с. 4–5].

Забезпечення здійснення видатків – гарантування відповідними органами державної та місцевої влади надання коштів на здійснення програм і заходів, передбачених відповідними бюджетами, у межах запланованих ресурсів. Цей процес уповноважені здійснювати органи державної влади. Виконання Державного бюджету України відповідно до ст. 116 Конституції України, п. 1 ч. 1 ст. 20 Закону України «Про Кабінет Міністрів України» покладається на Кабінет Міністрів України, який згідно зі ст. 113 Конституції України є вищим органом у системі органів виконавчої влади. Безпосередні заходи реалізують Рада міністрів Автономної Республіки Крим (ст. 138 Конституції України), місцеві державні адміністрації (ст. 119), виконавчі органи відповідних місцевих рад, сільських голів (якщо відповідні виконавчі органи не створено згідно із законом) ст. 28 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні».

Для здійснення програм і заходів, що реалізуються за рахунок коштів бюджету, бюджетні асигнування надаються роз-

порядникам бюджетних коштів. Порядок визначення розпорядників бюджетних коштів за рівнями бюджетів закріплено Бюджетним кодексом України [4].

Суб'єкт злочину – спеціальний. Ним може визнаватися лише службова особа, наділена правом розпоряджатися бюджетними коштами, зокрема відповідні службові особи підприємств, установ та організацій, фінансування яких здійснюється за рахунок бюджету (розпорядники бюджетних коштів, керівники органів державної виконавчої влади, начальники структурних підрозділів міністерств, відомств, голови міст Києва та Севастополя, обласних, районних, міських державних адміністрацій та їх заступники, сільські, селищні та міські голови, службові особи місцевих фінансових органів, керівники бюджетних установ). Саме наявність повноважень щодо розпорядження бюджетними коштами береться до уваги при визначенні суб'єкта злочину. Нехтування цими положеннями можуть призвести до помилок у кваліфікації. Суб'єктами аналізованого злочину можуть визнаватися також службові особи суб'єктів господарської діяльності – юридичних осіб небюджетної сфери, якщо одержані як дотації, субсидії чи субвенції бюджетні кошти вони витрачають не відповідно до цільового призначення. За наявності в діях таких осіб ще й ознак шахрайства з фінансовими ресурсами вчинене слід кваліфікувати за сукупністю злочинів, передбачених ст. 210 та 222 КК України [5, с. 246].

Службових осіб органів Державного казначейства, які сприяли використанню бюджетних коштів у супереччя їх цільовому призначенню або в обсягах, що перевищують затверджені межі видатків, має бути притягнуто до кримінальної відповідальності як пособників за ч. 5 ст. 27 та ст. 210 КК України.

Суб'єктивна сторона злочину характеризується умисною виною у вигляді прямого умислу, оскільки склад злочину є формальним. Ставлення до наслідків, що перебувають за межами складу злочину, у вигляді заподіяння шкоди охоронюваному законом правам, свободам та інтересам окремих громадян або інтересам юридичних осіб, або державним чи громадським інтересам (невиплата пенсій, заробітної плати, припинення роботи підприємства, заподіяння збитків суб'єктам господарювання несплатою випущеної за державним замовленням продукції, ненадання дотацій, субсидій тощо), може виявлятися як в умислі, так і в необережності. У разі порушення бюджетного законодавства з необережності вчинене належить кваліфікувати як службову недбалість за ст. 367 КК України.

Кваліфікованими видами порушення законодавства про бюджетну систему є вчинення передбачених ч. 1 ст. 210 КК діянь: повторно, за попередньою змовою групою осіб, щодо бюджетних коштів в особливо великих розмірах.

Повторним є вчинення будь-якого діяння, передбаченого частинами 1 або 2 ст. 210 КК України, особою, яка раніше вчинила одне або кілька таких діянь незалежно від їх послідовності та наявності чи відсутності судимості за них. Визначальним є те, щоб судимість не було знято чи погашено, щоб не минули строки давності притягнення до кримінальної відповідальності за перший злочин.

Вчиненням за попередньою змовою групою осіб потрібно вважати таке порушення законодавства про бюджетну систему, в якому брали участь (незалежно від виконаної ролі), попередньо домовившись про його вчинення, принаймні дві службові особи, які є суб'єктами зазначеного злочину. У разі, якщо в порушенні законодавства про бюджетну систему брали участь особи, які не мають ознак суб'єктів цього злочину (співучасть спеціального та загального суб'єктів), їх дії слід кваліфікувати за ст. 210 з посиланням на ст. 27 КК України.

Особливо великим розміром бюджетних коштів згідно з п. 3 примітки до ст. 210 КК України вважається сума, що в три тисячі разів і більше перевищує встановлений законодавством неоподатковуваний мінімум доходів громадян.

Результати проведеного вище юридичного аналізу складу злочину та чинного бюджетного законодавства свідчать про те, що основи регулювання бюджетних відносин – щодо планування, накопичення, розподілу та подальшого використання бюджетних ресурсів – закладено в Бюджетному кодексі України. Саме в межах процедур виконання бюджету закладено механізм забезпечення цільового використання бюджетних ресурсів. Питання на часі особливо гостро постало в межах постійного дефіциту бюджету України: лише за 2013 р. цей показник становив 64,3 млрд грн [6].

Вважаємо за потрібне виділити порядок забезпечення цільового використання бюджетних коштів на основі положень ст. 46 Бюджетного кодексу: встановлення напрямів використання бюджетних коштів у кошторисній документації; укладення договірної документації (взяття бюджетних зобов'язань); використання коштів відповідно до взятих зобов'язань. Підсумовуючи наведену систематизацію, автори однієї з наукових публікацій зазначають: «Процес виконання взятих зобов'язань відповідно до практики, що склалася в діяльності бюджетних установ, характеризується найбільшою кількістю дій, пов'язаних з нецільовим використанням бюджетних коштів» [7, с. 338].

Тому більш детально розглянемо зобов'язання бюджетних установ, що виникають у процесі виконання кошторису, у частині кваліфікації кримінальних правопорушень.

Ключовим і вихідним моментом цільового використання бюджетних коштів є затвердження кошторисних призначень. Згідно з ч. 1, 2 ст. 23 Бюджетного кодексу України будь-які бюджетні зобов'язання й платежі з бюджету можна здійснювати лише за наявності відповідного бюджетного призначення – повноваження головного розпорядника бюджетних коштів, надане цим Кодексом, законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет), яке має кількісні, часові й цільові обмеження та дає змогу надавати бюджетні асигнування. Іншими словами, бюджетним призначенням є максимальний обсяг доходів і видатків, які дозволяється отримувати та здійснювати розпоряднику бюджетних коштів. Бюджетні призначення встановлюються законом про Державний бюджет України або рішенням про місцевий бюджет. Передбачені кошторисом конкретного розпорядника бюджетних коштів доходи і видатки встановлюються на основі обґрунтованих розрахунків потреби фінансування.

Згідно з ч. 1 ст. 119 Бюджетного кодексу України, нецільовим використанням бюджетних коштів є витрачання їх на цілі, що не відповідають бюджетним призначенням, установленим законом про Державний бюджет України або рішенням про місцевий бюджет, виділеними бюджетними асигнуваннями або кошторису. Як правило, це призводить до зменшення асигнувань розпорядником бюджетних коштів на суму коштів, витрачених не за цільовим призначенням, і притягнення відповідних службових осіб до дисциплінарної, адміністративної або кримінальної відповідальності в порядку, визначеному законами України. У разі нецільового використання бюджетних коштів, отриманих у вигляді субвенцій, зазначені кошти підлягають обов'язковому поверненню до відповідного бюджету.

Аналіз вищезазначених положень дав змогу дійти певних висновків. Бюджетні установи – розпорядники бюджетних коштів – мають право брати зобов'язання виключно в межах бюджетних призначень, які встановлено головним розпорядни-

ком і закріплено в кошторисі. Ці призначення визначаються на сьогодні відповідно до не потреб установи (у період дефіциту Державного або відповідного місцевого бюджету), а до фінансової спроможності держави. Тобто економічно обґрунтовані показники нині обмежуються можливістю держави лише частково фінансувати потреби державної установи. У такому разі незадоволеними залишаються деякі видатки бюджетної установи, які розраховуються на основі показників обсягу діяльності розпорядника коштів – його фактичні видатки. Іншими словами, бюджетні призначення виражаються в кошторис згідно з касовими, а не фактичними видатками бюджетної установи. При цьому різниця може бути досить суттєвою, що призводить до виникнення бюджетних та небюджетних зобов'язань.

Безумовно, можна ставити питання про необхідність упродовження режиму економії та переоснащення площ й обладнання бюджетних установ. Однак цей процес також потребує значного вкладення коштів. Тому зобов'язання, що пов'язані з утриманням бюджетної установи та виникають понад встановлені бюджетні призначення, слід аналізувати з урахуванням законодавчих документів, що встановлюють норми утримання бюджетних установ. Норма видатків – це величина затрат на плану розрахункову одиницю (наприклад, на один клас, одного вихованця, на один квадратний метр площі). Для кожного розпорядника бюджетних коштів такі норми будуть обумовлюватися особливостями галузі та обсягу діяльності, а також додатковими обмеженнями, встановленими на рівні держави. Прослідкуємо порядок затвердження видатків, які становлять найбільшу питому вагу в кошторисах бюджетної установи.

Зокрема, Постановою Кабінету Міністрів України «Про граничні суми витрат на придбання автомобілів, меблів, іншого обладнання та устаткування, мобільних телефонів, комп'ютерів державними органами, а також установами та організаціями, які утримуються за рахунок державного і місцевих бюджетів» від 4 квітня 2001 р. № 332 обумовлені норми капітальних видатків.

З метою визначення правильності видатків на оплату праці та обґрунтованості зобов'язань слід брати до уваги Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження заходів щодо реалізації Концепції дальшого реформування оплати праці в Україні, схвалене Указом Президента України від 25 грудня 2000 р. № 1375» від 23 квітня 2001 р. № 152-р, а також документи, що встановлюють нормативи чисельності працівників. Наприклад, Міжгалузеві нормативи чисельності працівників бухгалтерського обліку, затверджені наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 26 вересня 2003 р. № 269, Міжгалузеві норми чисельності робітників, що обслуговують громадські будівлі (будівлі управлінь, конструкторські й проєктні організації), затверджені наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 11 травня 2004 р. № 105, Міжгалузеві норми чисельності працівників юридичної служби, затверджені наказом Міністерства праці та соціальної політики України від 11 травня 2004 р. № 108 тощо.

Розрахунок обсягу фінансування видатків на комунальні послуги слід здійснювати відповідно до оцінки умов та обсягів діяльності бюджетної установи. Наприклад, норми видатків на вугілля, дрова встановлюються з урахуванням тривалості опалювального сезону в конкретній місцевості. На основі розрахункових норм визначається середній розмір окремих видів видатків за бюджетними установами. Отже, наявність небюджетних зобов'язань у кризовий період не є ознакою нецільового використання бюджетних коштів без додаткового аналізу причин їх виникнення.

Питання контролю цільового використання бюджетних коштів є одним з головних у забезпеченні добробуту країни.



Статистика кримінальних проваджень за ст. 210 КК України та їх реалізації в судовому процесі свідчить про необхідність уточнення предмета злочину цієї статті. Таке твердження набуває особливої гостроти в кризовий період для бюджету країни, оскільки на утримання бюджетних установ виділяються бюджетні призначення, обсяг яких не враховує реальні потреби діяльності розпорядників бюджетних коштів.

**Висновки.** У результаті проведення глибокого економіко-правового аналізу предмета злочину відповідно до умов ст. 210 КК України, а також моніторингу юридичної практики обґрунтовано, що наявність небюджетних зобов'язань у кризовий період не завжди є ознакою нецільового використання бюджетних коштів. Це зумовлено тим, що державний сектор не реструктурований у напрямі економії бюджетних ресурсів. Відтак, на сучасному етапі кваліфікація злочинів при виникненні зобов'язань поза кошторисом повинна здійснюватися на основі детальної оцінки зв'язку видатків, які призвели до таких зобов'язань, з діяльністю установи та встановленими нормами на її утримання.

#### *Література:*

1. Розслідування нецільового використання бюджетних коштів : метод. рек. / С.С. Чернявський, В.І. Василичук, А.А. Вознюк та ін. – К. : Нац. акад. внутр. справ, 2014. – 66 с.
2. Кримінальний кодекс України від 5 квіт. 2001 р. № 2341–III зі змінами та допов. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2341-14/page6>.
3. Тихонова О.В. Кримінальна відповідальність за порушення законодавства про бюджетну систему України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / О.В. Тихонова ; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2009. – 20 с.
4. Бюджетний кодекс України від 8 лип. 2010 р. № 2456–VI зі змінами та допов. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.

5. Бюджетна сфера України найбільш криміналізована [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://buknews.com/byudzhetna-sfera-ukrajiny-najbilsh-kryminalizovana.htm>.
6. Руфанова В.М. Запобігання органами внутрішніх справ злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів / В.М. Руфанова, О.О. Титаренко ; М-во внутр. справ України, Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ. – Д. : Ліра ЛТД, 2012. – 198 с.
7. Процюк О.В. Кримінальна відповідальність за нецільове використання бюджетних коштів: проблеми ідентифікації суб'єкта // О.В. Процюк, Н.А. Остап'юк // Вісник ПУЕТ. – 2013. – № 3 (59). – С. 336–342.

#### **Черней В. В. Проблемы уголовной ответственности за нецелевое использование бюджетных средств**

**Аннотация.** На основе комплексного юридического анализа законодательства об уголовной ответственности, а также соответствующей правоприменительной практики рассмотрены проблемные вопросы определения объективных и субъективных признаков нецелевого использования бюджетных средств.

**Ключевые слова:** бюджетная безопасность, бюджетные средства, нецелевое использование бюджетных средств, уголовная ответственность, внебюджетные обязательства.

#### **Chernyey V. Problems of criminal liability for misuse of public funds**

**Summary.** Based on a comprehensive legal analysis of the legislation on criminal liability and the corresponding law enforcement problematic aspects of the definition of objective and subjective signs of misuse of public funds.

**Key words:** fiscal security, budget, misuse of public funds, criminal responsibility, budgetary commitments.