

Міністерство внутрішніх справ України
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

В.М. Руфанова, О.О. Титаренко

**ЗАПОБІГАННЯ ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ
ЗЛОЧИНАМ, ПОВ'ЯЗАНИМ З НЕЗАКОННИМ
ВИКОРИСТАННЯМ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ**

Монографія

Дніпропетровськ
Ліра ЛТД
2012

ББК 67.9 (4 УКР)61

Р 91

УДК 343.851/351

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Дніпропетровського державного університету
внутрішніх справ (протокол № 10 від 30.06.2011)*

РЕЦЕНЗЕНТИ:

доктор юридичних наук, професор **Богатирьов І.Г.**

доктор юридичних наук, доцент **Литвинов О.М.**

кандидат юридичних наук **Ужва Л.О.**

Руфанова В. М., Титаренко О. О.

Р 91 Запобігання органами внутрішніх справ злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів : монограф. / В. М. Руфанова, О. О. Титаренко. – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ ; Ліра ЛТД, 2012. – 200 с.

ISBN 978-966-383-398-9

Монографію присвячено дослідженню сучасних проблем криміналізації бюджетної сфери та діяльності органів внутрішніх справ щодо запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів. У монографії виділено кримінологічну групу злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, проаналізовано їх кримінологічні показники, з'ясовано систему детермінуючих факторів, а також виділено особливості особи злочинця. Досліджено правову основу діяльності органів внутрішніх справ щодо запобігання злочинам у бюджетній сфері, з'ясовано їх місце в системі суб'єктів запобігання. З урахуванням сучасних тенденцій реформування всіх галузей економіки та пріоритетів у діяльності правоохоронних органів сформульовано пропозиції щодо перспективних напрямків вдосконалення діяльності органів внутрішніх справ стосовно запобігання цим злочинам.

Видання розраховане на професорсько-викладацький склад, ад'юнктів, аспірантів, здобувачів, курсантів та студентів юридичних вузів, практичних працівників правоохоронних органів та всіх тих, то цікавиться питаннями запобігання злочинності у бюджетній сфері.

ISBN 978-966-383-398-9

ББК 67.9(4 УКР)61

© Руфанова В.М., Титаренко О.О., 2011

© ДДУВС, 2012

© Ліра ЛТД, 2012

ЗМІСТ

Перелік умовних скорочень	4
ВСТУП	5
Розділ 1. КРИМІНОЛОГІЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗЛОЧИНІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ З НЕЗАКОННИМ ВИКОРИСТАННЯМ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ	
1.1. Злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, як об'єкт кримінологічного дослідження.....	8
1.2. Кримінологічні показники злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів.....	23
1.3. Причини та умови, що обумовлюють вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів.....	37
1.4. Характеристика осіб, які вчиняють злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів.....	67
Розділ 2. ЗАПОБІГАННЯ ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ЗЛОЧИНАМ, ПОВ'ЯЗАНИМ З НЕЗАКОННИМ ВИКОРИСТАННЯМ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ	
2.1. Правове регулювання запобігання органами внутрішніх справ злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів ..	82
2.2. Органи внутрішніх справ у системі суб'єктів загально-соціального запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів	97
2.3. Спеціально-кримінологічні заходи запобігання органами внутрішніх справ злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів	113
ВИСНОВКИ	151
ДОДАТКИ	153
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	177

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

АПК	- Агропромисловий комплекс
АРК	- Автономна республіка Крим
БК	- Бюджетний кодекс України
ВР	- Верховна Рада України
ГоловКРУ	- Головне Контрольно-ревізійне управління (нині – Державна фінансова інспекція України)
ДФІ	- Державна фінансова інспекція України
ДІТ	- Департамент інформаційних технологій МВС України (нині – Головне управління інформаційного забезпечення Головного штабу МВС України)
ДК	- Державне казначейство України (нині – Державна казначейська служба України)
ДКС	- Державна казначейська служба України
ДПС	- Державна податкова служба України
ДСБЕЗ	- Державна служба боротьби з економічною злочинністю
ЖКГ	- Житлово-комунальне господарство
КК	- Кримінальний кодекс України
КМУ	- Кабінет Міністрів України
КУпАП	- Кодекс України про адміністративні правопорушення
МВС	- Міністерство внутрішніх справ України
ОДА	- Обласна державна адміністрація
ПДВ	- Податок на додану вартість
ПЕК	- Паливно-енергетичний комплекс
РДА	- Районна державна адміністрація
РП	- Рахункова палата України
СБУ	- Служба безпеки України
УБОЗ	- Управління по боротьбі з організованою злочинністю

ВСТУП

Криміналізація бюджетної сфери є надзвичайно серйозною проблемою для нашої країни. Це зумовлено тим, що в сучасних умовах бюджет сприймається не просто як фінансовий план держави чи конкретної адміністративно-територіальної одиниці. Бюджет сьогодні – це основний інструмент, який найбільш повно характеризує параметри економіки (структуру доходів і витрат, динаміку макроекономічних показників тощо), визначає стан соціальної захищеності населення, дає змогу визначити концептуальні засади розвитку економіки та її складових. Саме від правомірності функціонування всіх ланок бюджетної системи та законності дій учасників бюджетного процесу залежать обсяги фінансування державних цільових програм та рівень соціального захисту населення.

Найбільшого поширення у бюджетній сфері набули злочини, які вчиняються під час виконання бюджету за видатками та пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів. Ці злочини охоплюють широкий спектр статей КК України: 175 (ч. 2), 191, 210, 211, 222, 364-368. Дослідження статистичних даних МВС України за 2001–2009 рр. свідчить про стабільно високий рівень зареєстрованих злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів. Так, у 2001 р. виявлено 6 682 злочинів, 2002 р. – 10 316, 2003 р. – 8 928, 2004 р. – 8 926, 2005 р. – 8 626, 2006 р. – 7 249, 2007 р. – 7 566, 2008 р. – 6 354, 2009 р. – 7 263, у 2010 р. – 7 486 злочинів. Останнім часом зберігається тенденція до зростання цих злочинів. Так, у 2007 р. в порівнянні з 2006 р. кількість зареєстрованих злочинів зросла на 4,2 %, а у 2009 р. в порівнянні з 2008 р. – на 14,3 %. Поряд з цим за вказаний період спостерігається і зростання збитків, які заподіюються державі цими злочинами: з 153,7 млн (2001 р.) до 981,4 млн грн. (2009 р.). У результаті перевірок, проведених працівниками прокуратури упродовж 9 місяців 2011 р. у бюджетній сфері, порушено 1 384 кримінальні справи, внесено 4 004 приписів і подань, задоволено 1 445 протестів. За документами прокурорського реагування притягнуто до відповідальності 2 488 посадових осіб органів державної влади та місцевого самоврядування, з яких 491 – працівники контролюючих органів. За актами прокурорського реагування відшкодовано 133 541 тис грн., у тому числі до бюджету –

105 546 тис грн.*

У зв'язку з цим Президент України одним з основних завдань правоохоронних органів визначив протидію економічній злочинності, оскільки це безпосередньо пов'язано з виконанням положень Державного бюджету та соціальних зобов'язань держави*. За таких умов запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, набуло характеру пріоритетного напрямку в діяльності правоохоронних органів та зокрема органів внутрішніх справ. До того ж у діяльності останніх існує чимало проблем комплексного характеру, які зумовлюють необхідність пошуку оптимальних шляхів удосконалення запобіжної діяльності в означеному напрямі.

Свідчить про занепокоєння Глави держави станом додержання бюджетного законодавства створення в липні 2011 р. міжвідомчої робочої групи з підготовки пропозицій щодо удосконалення законодавчого регулювання у сфері боротьби з порушеннями бюджетного законодавства [187]. Домінуючим завданням останньої є аналіз законодавства у сфері боротьби з бюджетними правопорушеннями, проблеми у діяльності правоохоронних органів щодо застосування такого законодавства та фактори, які сприяють уникненню відповідальності за порушення бюджетного законодавства. Результатом діяльності міжвідомчої робочої групи повинні стати пропозиції про вдосконалення законодавчих актів з питань притягнення до відповідальності за порушення бюджетного законодавства та покращення діяльності правоохоронних органів щодо запобігання злочинам у бюджетній сфері.

Поряд з цим слід наголосити, що проблема кримінально-правової охорони бюджетної сфери та вдосконалення заходів превентивного характеру не могла залишитись поза увагою науковців. Так, у різні періоди цю тематику досліджували такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як П.П. Андрушко, Ю.Л. Анісімов, К.С. Арутюнян, О.М. Бандурка, І.Г. Богатирьов, А.М. Бойко, Д.О. Бойков, Б.В. Волженкін, В.В. Голіна, Н.О. Гуторова, Л.М. Давиденко, Ю.М. Демидов, А.І. Долгова, О.О. Дудоров, О.Ю. Заблоцька, А.П. Закалюк, О.Г. Кальман, І.І. Карпець, О.Г. Карпов, М.В. Корнієнко, Ф.А. Лопушанський, О.М. Литвак, В.В. Лунєєв, А.В. Макаров, М.І. Мельник, Д.Й. Никифорчук, В.М. Попович, О.С. Русакова, О.Б. Сахаров, В.В. Сташис, О.Я. Светлов, Є.Л. Стрельцов, В.Я. Тацій, О.О. Титаренко, О.В. Тихонова, М.І. Хавронюк, Р.Р. Фазилов, В.П. Філонов, В.І. Шакун, А.К. Щегуліна,

* Згідно з офіційним Звітом про роботу прокурора за 9 місяців 2011 року.

* На цьому Президент України наголосив 08.11.2011 р. під час представлення нового Міністра внутрішніх справ В.Ю. Захарченка

О.М. Яковлев, В.Б. Ястребов та ін. Результати досліджень зазначених авторів заклали наукову основу для розуміння сутності злочинів у бюджетній сфері.

Разом з тим в Україні кримінологічний напрямок дослідження злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, є малодослідженим, незважаючи на те, що реалії сьогодення вимагають цілеспрямованого підходу до перегляду й удосконалення напрацьованих заходів запобігання досліджуваним злочинам. У зв'язку з цим набуває актуальності проведення спеціально-кримінологічного дослідження проблем запобігання злочинам у бюджетній сфері. Це дозволить вдосконалити існуючий механізм конкретизації завдань, напрямів діяльності органів внутрішніх справ, а також форм їх взаємодії з іншими суб'єктами.

Усе вищеперелічене обумовило необхідність проведення комплексного кримінологічного дослідження злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, та вироблення науково обґрунтованих заходів запобігання цим злочинам органами внутрішніх справ.

Розділ 1

КРИМІНОЛОГІЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗЛОЧИНІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ З НЕЗАКОННИМ ВИКОРИСТАННЯМ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ

1.1. Злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, як об'єкт кримінологічного дослідження

Злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, набули сьогодні значного поширення. Криміналізація державного сектору економіки та сфери державного управління негативно впливає на рівень життєдіяльності окремого громадянина та країни в цілому. Саме тому питання щодо розроблення превентивних заходів охорони бюджетної сфери не могли залишитися осторонь уваги науковців.

Виходячи із загальної теорії кримінології, метою кримінологічного дослідження слід вважати отримання нових знань про об'єкт дослідження (в нашому випадку – злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів) для розробки наукових рекомендацій щодо усунення та нейтралізації криміногенних факторів, підвищення ефективності запобігання цим злочинам [63, с. 120].

Узагальнення наукових здобутків вітчизняних та зарубіжних вчених свідчить, що ними досліджувалися окремі аспекти багатогранного явища бюджетної злочинності.

Так, І.А. Сікорська у кандидатській дисертації розглядала питання правової відповідальності за порушення бюджетного законодавства, а Р.Л. Степанюк запропонував методикку розслідування цих злочинів [226; 237].

Переважаючо кримінально-правові аспекти запобігання злочинам у бюджетній сфері досліджували такі українські та російські вчені: Ю.Л. Анісімов, Н.О. Гуторова, К.С. Арутюнян, Д.О. Бойков, О.Г. Карпов, О.С. Русакова, О.В. Тихонова, Р.Р. Фазилов) [5; 11; 20; 40; 67; 218; 242; 245].

У своїх дослідженнях вказані автори торкалися питань: кваліфікації злочинів у сфері бюджетних відносин; кримінальної відповідальності за злочини, пов'язані з порушенням законодавства про бюджетну систему; з'ясовували найбільш оптимальні кримінально-правові заходи охорони державних фінансів; досліджували аспекти запобігання нецільовому ви-

користанню бюджетних коштів. Інші вчені (Ю.М. Демидов, А.В. Макаров, А.К. Щегуліна) висвітлювали кримінологічні проблеми запобігання злочинам у бюджетній сфері [48; 99; 255].

Однак слід наголосити, що в Україні кримінологічних досліджень запобігання злочинам у бюджетній сфері ще не проводилось. Відсутність в Україні комплексного дослідження, присвяченого з'ясуванню стану криміналізації бюджетної сфери, визначенню криміногенних детермінант та діяльності уповноважених органів щодо запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, призвела до виникнення ряду теоретичних неузгодженостей у визначенні понятійного апарату цієї сфери.

Тому перш ніж перейти до розгляду стану запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, з методологічної точки зору необхідно з'ясувати та уточнити зміст понятійного апарату. З'ясування реальної кримінологічної картини сучасного стану запобігання цим злочинам є неможливим без чіткого усвідомлення змісту основних понять, які використовуються науковцями та практиками, коли йдеться про дослідження злочинності у бюджетній сфері.

Основна проблема полягає в тому, що поряд із поняттям «злочини, які вчиняють з незаконним використанням бюджетних коштів» вживаються і інші, а саме: «злочини, які вчиняються у бюджетній сфері», «злочини, пов'язані з порушенням законодавства про бюджетну систему», «злочини, що пов'язані з порушенням бюджетного законодавства», «злочини, поєднані з використанням бюджетних коштів», «злочини у сфері державних фінансів», що свідчить про відсутність єдиного концептуального підходу до визначення їх змісту [110, с. 33]. Надалі розглянемо зміст цих понять та конкретизуємо коло злочинів, які слід відносити до злочинів, що становлять предмет нашого дослідження.

Сьогодні у юридичній літературі та статистичних матеріалах різних правоохоронних відомств (органи внутрішніх справ, органи прокуратури), коли йдеться про зловживання з бюджетними коштами, зустрічаються різні словосполучення, які стосуються злочинів, предметом яких є бюджетні кошти.

Одразу зазначимо, що у статистичних відомостях МВС України частіше за все використовується словосполучення «злочини, пов'язані з використанням бюджетних коштів». Згідно зі вказівкою Генпрокурора щодо єдиного обліку злочинів у сфері економіки всі злочини, вчинені при складанні, розгляді, затвердженні та виконанні бюджетів Кабінетом Міністрів України, Верховною Радою України, Урядом АР Крим, органами державної влади та місцевого самоврядування, а також при здійс-

ненні ними контролю за виконанням бюджету, використанні на підприємствах, установах, організаціях асигнувань, виділених з відповідного бюджету, відносять до «злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів» [28]. Однак у формі звітності про роботу прокурора з нагляду за додержанням законів за галузями законодавства виділяють окремий показник «про бюджетну систему України». При цьому в засобах масової інформації, коли повідомляється про виступ Генерального прокурора на колегії, ідеться про стан прокурорського нагляду з питань «додержання бюджетного законодавства», «порушення вимог бюджетного законодавства» [103, с. 3].

Така різноманітність підходів до визначення злочинів, предметом яких виступають бюджетні кошти, викликає плутанину у змісті цих понять та не дозволяє об'єктивно з'ясувати, які ж суспільно небезпечні діяння слід відносити до злочинів, що вчиняються в бюджетній сфері та у своїй сукупності утворюють злочинність у бюджетній сфері.

Згідно з буквальним тлумаченням, «у бюджетній сфері» значить «у бюджеті або в діяльності, пов'язаній з наповненням та витрачанням бюджетів». З огляду на те, що бюджет – це план формування та використання бюджетних коштів для забезпечення завдань та функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади АРК та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду [111, с. 8], припущення «у бюджеті», тобто «у плані», є не зовсім коректним.

У той же час домінуючим стрижнем усієї бюджетної сфери виступає діяльність, пов'язана зі складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням і контролем за їх виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів, що складають бюджетну систему, тобто бюджетний процес [26].

Оскільки бюджетний процес синтезує широке коло діяльності зі складання та виконання бюджету, то, мабуть, правильним буде припустити, що під час цієї діяльності і вчиняються суспільно небезпечні діяння. Останні не тільки шкодять бюджетному процесу, але і вчиняються всупереч нормам, які регламентують процес формування, розподілу та використання бюджетних коштів у тих сферах народного господарства, де використовуються бюджетні кошти для забезпечення виконання завдань та функцій держави, тобто у бюджетній сфері.

Отже, виходячи з вищевикладеного, зазначимо, що бюджетна сфера являє собою сукупність фінансово-правових відносин, які утворюються з приводу формування, розподілу та використання бюджетних коштів у органах державного сектору. Це, зокрема:

1. Міністерства, інші центральні та місцеві органи виконавчої

влади, органи місцевого самоврядування, інші розпорядники бюджетних коштів.

2. Державні і комунальні підприємства, установи та організації.

3. Акціонерні, холдингові компанії, інші суб'єкти господарювання, у статутному фонді яких більш як 50 відсотків акцій (часток, паїв) належать державі або суб'єктам комунальної власності.

4. Державні цільові фонди.

5. Інші підприємства, установи та організації, які отримують бюджетні кошти, кредити, залучені державою або під державні гарантії, чи міжнародну технічну допомогу, використовують кошти, що залишаються у їх розпорядженні у разі надання їм податкових пільг, державне чи комунальне майно, – лише під час провадження ними діяльності з використання державних ресурсів [205].

Бюджетну сферу утворюють галузі народного господарства, які фінансуються та утримуються за рахунок коштів державного чи місцевих бюджетів. Ними є агропромисловий комплекс, паливно-енергетичний комплекс, житлово-комунальне господарство, освіта, охорона здоров'я, соціальна сфера, будівництво тощо.

Слід зазначити, що формування та використання бюджетів усіх рівнів регламентується низкою нормативно-правових актів. Згідно зі ст. 4 чинного БК України бюджетне законодавство складають такі нормативно-правові акти:

1) Конституція України;

2) БК України;

3) Закон «Про Державний бюджет України»;

4) інші закони, що регулюють бюджетні відносини, які виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, а також питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства;

5) нормативно-правові акти КМУ, прийняті на підставі і на виконання БК України та інших законів України, передбачених пунктами 3 та 4;

6) нормативно-правові акти органів виконавчої влади, прийняті на підставі і на виконання БК, інших законів України та нормативно-правових актів КМУ, передбачених пунктами 3, 4 та 5;

7) рішення про місцевий бюджет*;

8) рішення органів АР Крим, місцевих державних адміністрацій,

* Рішення про місцевий бюджет включено до переліку бюджетного законодавства у зв'язку з прийняттям БК, який набув чинності 01 січня 2011 р.

органів місцевого самоврядування, прийнятих відповідно до Бюджетного кодексу України, нормативно-правових актів, передбачених пунктами 3, 4, 5, 6 і 7 [26].

Виходячи з того, що бюджетну систему утворює сукупність Державного та місцевих бюджетів, доцільно вважати, що законодавство про бюджетну систему складається з нормативно-правових актів, які мають відношення до бюджету будь-якого рівня, врегульовують питання наповнення бюджетів, порядку розподілу бюджетних коштів, їх використання та ін. Бюджетне законодавство регулює відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів та розгляду звітів про їх виконання, а також контролю за виконанням Державного бюджету України та місцевих бюджетів. Тобто воно регламентує весь бюджетний процес. На нашу думку, будь-які суспільно небезпечні діяння, які порушують вищеперелічені нормативно-правові акти та встановлений порядок формування, розподілу та використання бюджетних коштів або мають своїм предметом кошти державного чи місцевого бюджету, та пов'язані з ними зловживання службових осіб слід вважати злочинами, вчиненими у бюджетній сфері.

Враховуючи, що бюджетний процес складається з таких етапів, як формування, розподіл та використання бюджетних коштів, зловживання та порушення встановленого законодавством порядку сплати до бюджету податків, зборів та інших платежів за наявності підстав також належать до злочинів, які вчиняються у бюджетній сфері.

Вітчизняне законодавство передбачає цілу низку нормативно-правових актів, які регламентують процес наповнення бюджетів. Однак порушення, пов'язані зі стягненням до бюджету податків, зборів та інших платежів, хоча й є складовою бюджетного законодавства, але об'єднуються в окрему групу злочинів, безпосередньо пов'язаних з порушенням податкового законодавства. Оскільки в даному дослідженні ставиться за мету дослідження злочинів, пов'язаних з використанням бюджетних коштів, що поєднане із витрачанням бюджетних коштів, до предмету дослідження не належать порушення, вчинені під час стягнення обов'язкових платежів до бюджету, оскільки вони становлять окрему групу злочинів (податкові злочини).

Поряд із поняттям «злочини у бюджетній сфері» використовується і поняття «злочинність у бюджетній сфері». Так, російський вчений А.В. Макаров вважає, що під злочинністю у бюджетній сфері необхідно розуміти негативне соціально-правове явище, яке обумовлене суспільно небезпечними посяганнями на сукупність суспільних відносин, що виникають у зв'язку з утворенням та використанням фондів грошових ко-

штів, які акумулюються в бюджетах усіх рівнів [99, с. 29].

Таке поняття злочинності у бюджетній сфері, на нашу думку, найбільш повно розкриває сутнісний зміст цієї антисоціальної поведінки. Але враховуючи, що даний вид злочинності складається зі злочинів, які фактично посягають на бюджетні відносини, то ці поняття мають більше спільного, ніж різного, та охоплюють однакову групу злочинів.

На думку вченого, злочинність у бюджетній сфері необхідно відмежовувати від інших її видів за предметом посягання, яким у даного виду злочинності виступають кошти бюджетів та державних позабюджетних фондів.

Так, А.В. Макаров зазначає, що даний вид злочинності структурно складається з трьох основних груп:

1) злочини, які безпосередньо посягають на порядок використання бюджетних коштів та коштів державних позабюджетних фондів;

2) злочини, які посягають на відносини, що виникають на стадії формування доходів бюджетів всіх рівнів. У цій групі виділяється ще дві підгрупи:

- злочини, які виникають під час формування податкових доходів (ухилення від сплати митних платежів, ухилення громадянина від сплати податків, ухилення організації від сплати податків);

- злочини, які виникають під час формування неподаткових доходів (зловживання службовими повноваженнями, перевищення службових повноважень, отримання хабара, службове підроблення);

3) злочини, які посягають на відносини, що виникають на стадії використання бюджетних коштів. Ці злочини поділяються на дві групи:

- злочини, які посягають на державне та муніципальне право власності, предметом яких виступають бюджетні кошти (шахрайство, привласнення та розтрата);

- злочини, які посягають на державну владу, інтереси державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, які вчиняються з приводу бюджетних коштів (зловживання службовими повноваженнями, перевищення службових повноважень, службове підроблення);

- злочини, які посягають на інтереси служби в приватних та інших організаціях (зловживання повноваженнями, комерційний підкуп) [99, с. 34].

На нашу думку, запропонована класифікація злочинів у бюджетній сфері наглядно демонструє якісну складову та ілюструє структуру злочинності у бюджетній сфері. Позитивним у запропонованій структуризації є те, що вона базується на стадіях бюджетного процесу, під час яких переважно і вчиняються зловживання з бюджетними коштами.

Вчений Ю.Л. Анісімов при дослідженні злочинів у бюджетній сфе-

рі використовує поняття «злочини у сфері бюджетних відносин», під якими розуміє умисні кримінально карані діяння, які посягають на державне майно та фінансово-бюджетне забезпечення державного управління в різних сферах суспільно необхідної діяльності органів влади, органів місцевого самоврядування, державних установ та підприємств, які вчиняються протягом строку виконання бюджетних обов'язків та заподіюють економічній безпеці матеріальну шкоду, кваліфікуючі ознаки яких встановлені кримінальним законодавством [5, с. 6, 17].

На нашу думку, така ознака цих злочинів, як посягання на державне майно, занадто розширює коло злочинів, що вчиняються у бюджетній сфері. Також не конкретизуються суб'єкти цих злочинів. Але одночасно дане поняття має багато спільного з наведеним раніше.

Здається недостатньо обґрунтованою позиція О. Гладуна, який до злочинів у сфері виконання бюджету відносить лише злочини, передбачені ст.ст. 210, 211 КК України [32, с. 159]. Підхід автора, на нашу думку, звужує закріплене на законодавчому рівні розуміння такої стадії бюджетного процесу, як «виконання бюджету». Згідно зі ст.ст. 45, 46 чинного БК виконання державного бюджету здійснюється як за доходами, так і за видатками. Однак автором проводяться кримінологічні дослідження лише стосовно стадії виконання бюджету за видатками, що пов'язано з використанням суто кримінально-правового критерію визначення складів злочинів за ознакою безпосереднього об'єкта. Окрім того, автором не враховуються й інші склади злочинів, які можуть вчинятися на стадії виконання бюджету (зокрема, ст.ст. 191, 222, 364-370 КК України).

На нашу думку, відсутність єдиного підходу до визначення якісної складової злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, ускладнює з'ясування сутності злочинності в бюджетній сфері.

Переходячи до з'ясування змісту словосполучення «злочини, пов'язані з використанням бюджетних коштів», яке використовується в статистичних обліках МВС України, зазначимо, що до злочинів, пов'язаних з використанням бюджетних коштів, слід відносити: привласнення, розтрату майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (ст. 191 КК), порушення законодавства про бюджетну систему України (ст. 210 КК), видання нормативно-правових або розпорядчих актів, які змінюють доходи і видатки бюджету всупереч встановленому законом порядку (ст. 211 КК), шахрайство з фінансовими ресурсами (ст. 222 КК), зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 КК), перевищення влади або службових повноважень (ст. 364 КК), службове підроблення (ст. 366 КК), службову недбалість

(ст. 367 КК) тощо. Обов'язковою умовою віднесення цих злочинів до вказаної групи є те, що їх предметом були бюджетні кошти.

Слід вказати, що поняття «злочини, пов'язані з використанням бюджетних коштів» є вужчим за поняття «злочини, які вчиняються у бюджетній сфері». Вони співвідносяться як частина і ціле.

Щодо з'ясування того, які злочини належать до злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, зазначимо, що згідно зі Вказівкою першого заступника Генерального прокурора щодо єдиного порядку обліку злочинів у сфері економіки від 02.06.2004 р. № 12-157 це злочини, які вчиняються при складанні, розгляді, затвердженні й виконанні бюджетів, а також при здійсненні контролю за виконанням бюджету. Це злочини, пов'язані:

- з порушенням законодавства про бюджетну систему та видання нормативно-правових або розпорядчих актів, які змінюють доходи та видатки бюджету усупереч встановленому законом порядку (ст.ст. 210, 211 КК України);

- з привласненням, розтратою або заволодінням фінансовими ресурсами шляхом зловживання службовим становищем, шахрайством, де предметом посягання є бюджетні кошти (ст.ст. 191, 222 КК України);

- зі службовою діяльністю посадових осіб державних установ, що завдали істотної шкоди державним, громадським інтересам або інтересам юридичних осіб при виконанні чи невиконанні своїх службових обов'язків, де предметом посягання є бюджетні кошти (ст. ст. 364, 365, 366, 368 КК України) [28].

Як бачимо, це злочини, що вчиняються при складанні, розгляді, затвердженні й виконанні бюджетів, а також при здійсненні контролю за виконанням бюджету, однак під час конкретизації складів цих злочинів ідеться лише про злочини, які вчиняються безпосередньо під час використання (витрачання) бюджетних коштів.

Слід також додати, що в Інструкції зі складання статистичного звіту про роботу прокурора, затвердженій наказом Генерального прокурора від 14 березня 2005 р. № 17, зазначено, що виявлені злочини, які вчиняються при складанні, розгляді, затвердженні й виконанні бюджетів, а також при здійсненні контролю за виконанням бюджету, належать до результатів нагляду за додержанням законодавства про бюджетну систему України [160].

Тобто з вищевикладеного випливає, що в Генпрокуратурі злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, та злочини, пов'язані з порушенням законодавства про бюджетну систему України, ототожнюються.

Але такий підхід може викликати плутанину в показниках злочинності. Так, зокрема, відповідно Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Бюджетного кодексу України» від 8 липня 2010 р. № 2457-VI закріплюються зміни до ст.ст. 210, 211 КК України, які набули чинності 01 січня 2011 р.

Попередньою редакцією вказаних норм КК України передбачалась кримінальна відповідальність за вчинення злочинів, безпосередньо пов'язаних з порушенням бюджетного законодавства. Це, зокрема, «Порушення законодавства про бюджетну систему України» (ст. 210 КК) та «Видання нормативно-правових або розпорядчих актів, які змінюють доходи і видатки бюджету всупереч встановленому законом порядку» (ст. 211 КК).

Об'єктивну сторону *порушення законодавства про бюджетну систему* України (ст. 210 КК) утворюють такі діяння:

- використання службовою особою бюджетних коштів усупереч їх цільовому призначенню;
- використання службовою особою бюджетних коштів в обсягах, що перевищують затвержені межі видатків;
- недотримання вимог щодо пропорційного скорочення видатків бюджету;
- недотримання вимог щодо пропорційного фінансування видатків бюджетів усіх рівнів, як це встановлено чинним бюджетним законодавством, якщо предметом цих діянь були бюджетні кошти у великих розмірах.

Також слід наголосити, що з 1 січня 2011 р. встановлена кримінальна відповідальність за нецільове використання бюджетних коштів службовою особою, а так само за здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням. Також змінена попередня назва кримінально-правової норми, яка передбачала відповідальність за порушення законодавства про бюджетну систему України. Чинна редакція назви ст. 210 КК звучить як «Нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням», тобто конкретніше визначає, які діяння ставляться під заборону кримінального покарання. Чинною редакцією ст. 211 КК України встановлюється відповідальність за видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону [132; 176].

На нашу думку, внесені зміни є довгоочікуваною реакцією на існуючу недосконалість вказаних норм, адже ст.ст. 210, 211 КК України прак-

тично не застосовуються в правозастосовній практиці, а діяння, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, кваліфікуються за іншими статтями КК України. Так, наприклад, за даними ДІТ МВС України* у 2001 р. було виявлено 440 злочинів, передбачених ст. 210 КК України, у 2002 р. – 201, у 2003 р. – 160, у 2004 р. – 140, у 2005 р. – 145, у 2006 р. – 97, у 2007 р. – 61, у 2008 р. – 48, у 2009 р. – 27, у 2010 р. – 39, у 2011 р. – 37 злочинів. Тобто у 2011 р. в порівнянні з 2001 р. кількість зареєстрованих злочинів за ст. 210 КК України знизилась на 91,6 %.

На окремі недоліки кримінально-правових норм зверталась увага в наукових дослідженнях вчених. Так, О.В. Тихонова у своєму кримінально-правовому дослідженні ст. 210 КК оперує терміном «кримінально карані порушення порядку виконання бюджету за видатками». Під цими порушеннями автор цілком вірно розуміє посягання на суспільні відносини, які виникають у зв'язку з управлінням бюджетними видатками та використанням бюджетних коштів, передбачених бюджетами всіх рівнів [242].

Також аналіз бюджетного законодавства показує, що форми порушень бюджетного законодавства можуть бути й іншими, ніж ті, що передбачались у попередній та чинній редакціях ст. 210 та 211 КК. Так, ст. 116 чинного БК передбачено більше 40 видів порушень бюджетного законодавства, що за наявності на те підстав можуть бути кваліфіковані як злочини, і не тільки за ст.ст. 210 та 211 КК, а і як злочини в сфері службової діяльності, у сфері господарської діяльності тощо.

Отже, в органах прокуратури, виходячи з наданих повноважень та підслідності, до злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, відносять злочини, передбачені ст. ст. 191, 210, 211, 222, 364, 365, 366, 368 КК України.

Підсумовуючи вищевикладене, вкажемо, що поняття «злочини, вчинені з використанням бюджетних коштів» є тотожним поняттю «злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів». До них будемо відносити склади злочинів, визначені ст. ст. 191, 210, 211, 222, 364, 365, 366, 367, 368 КК України. Особливістю цих злочинів є те, що вони вчиняються на стадії виконання бюджету за видатками, тобто пов'язані з використанням бюджетних коштів, а не їх мобілізацією до бюджету.

Що ж до співвідношення вищенаведених понять зі злочинами, які порушують законодавство про бюджетну систему України, з позиції прокурорської наглядової практики за додержанням бюджетного зако-

* У квітні 2011 р. Департамент інформаційних технологій МВС України реорганізований в Департамент інформаційно-аналітичного забезпечення, а згодом – у Головне управління інформаційного забезпечення Головного штабу МВС України.

нодавства, то вони можуть співпадати. Але якщо брати до уваги тільки основний безпосередній об'єкт посягання, а саме суспільні відносини, що виникають під час виконання бюджету за видатками, то кількість злочинів, які порушують законодавство про бюджетну систему, є значно меншою (ст.ст. 210, 211 КК – в частині змін видатків). Поряд з цим, на нашу думку, у світлі законодавчого визначення бюджетної системи та положення бюджетного законодавства злочини, які посягають на бюджетну систему, виглядають пов'язаними як із формуванням державного та місцевих бюджетів, так і з використанням бюджетних коштів цих бюджетів, а тому коло цих злочинів може збігатися зі злочинами, які вчиняються у бюджетній сфері, і за своїм буквальним змістом є ширшим, ніж коло злочинів, які пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів.

К.С. Арутюнян при дослідженні злочинів, які вчиняються під час виконання бюджету за видатками, не використовує термін «злочини, які пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів», а оперує терміном «злочини, які вчиняються під час розподілу та використання бюджетних коштів». Під останніми вчений пропонує розуміти сукупність суспільно небезпечних, умисних (корисних) чи тих, що вчиняються через службову недбалість, кримінально караних посягань, які вчиняються службовими особами, а також особами, які наділені повноваженнями з управління в комерційних та інших організаціях, шляхом дії та (чи) бездіяльності в процесі надання, отримання та використання бюджетних коштів та кредитів за допомогою різноманітних зловживань та злочинів, які спричиняють шкоду правам та інтересам громадян, що охороняються законом, а також матеріальну шкоду суспільству та державі [11]. Враховуючи наведені у визначенні цих злочинів ознаки, можна дійти висновку, що ці злочини співпадають зі злочинами, які пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів. Хоча назва їх вважається більш конкретизованою.

Д.А. Бойков, досліджуючи нецільове використання бюджетних коштів як підвид злочинності у фінансовій сфері, запропонував під цим поняттям розуміти стан суспільних відносин, за яких здійснюється посягання на визначений бюджетним законодавством порядок використання бюджетних коштів, що тягне за собою настання кримінальної відповідальності. За ознакою об'єкту злочину вчений виділяє коло суміжних нецільовому використанню бюджетних коштів злочинів: використання державного цільового кредиту не за прямим призначенням; зловживання службовими повноваженнями; перевищення службових повноважень; шахрайство, розтрата тощо [20].

На нашу думку, цим визначенням суміжних складів злочинів автор умовно окреслює коло злочинів, у яких предметом посягання можуть виступати бюджетні кошти та які можуть вчинятися у бюджетній сфері.

Що ж до злочинів, що пов'язані з порушенням бюджетного законодавства, то, наприклад, вітчизняні вчені Д.Й. Никифорчук, О.Ю. Заблоцька, С.І. Ніколаюк до них відносять тільки злочини, вказані у ст.ст. 210, 211, 175 КК України. У цьому випадку вчені віднесли до таких злочинів ті склади, які безпосередньо, на їх думку, посягають на бюджетні відносини та на бюджетну систему [116, с. 32]. Поряд з цим виникають певні сумніви щодо такої позиції та віднесення злочину, який визначено ст. 175 КК України, до цієї групи злочинів. Так, при визначенні кола цих злочинів вчені залишили поза увагою той факт, що цими статтями не охоплено інших кримінально карних порушень бюджетного законодавства, які вчиняються при формуванні та наповненні бюджетів усіх рівнів, розподілу та використання бюджетних коштів. Що ж до ст. 175 КК України («Невиплата заробітної плати, стипендії чи інших встановлених законом виплат»), а саме віднесення його до злочинів, які безпосередньо порушують бюджетне законодавство, то його скоріше слід віднести до розряду додаткових, а не основних злочинів. І це можливо тільки в тому випадку, коли невиплата заробітної плати, стипендії чи інших встановлених законом виплат стали наслідком нецільового використання бюджетних коштів, призначених для цих цілей. Отже, в широкому значенні поняття «злочини, пов'язані з порушенням бюджетного законодавства» більше збігається з поняттям «злочини, які вчиняються у бюджетній сфері».

Також слід звернути увагу, що поряд із терміном «злочини у бюджетній сфері» в юридичній літературі зустрічається і такий термін, як «злочини проти державних фінансів». Вітчизняний дослідник Н.О. Гурторова до злочинів проти державних фінансів залежно від видового (групового) об'єкта відносить три групи злочинів: 1) посягання на відносини щодо мобілізації грошових коштів до державних централізованих і децентралізованих фондів фінансових ресурсів; 2) посягання на відносини у сфері розподілу, перерозподілу й використання державних централізованих і децентралізованих фондів фінансових ресурсів; 3) посягання на відносини щодо регулювання грошового обігу, валютного регулювання та валютного контролю [40, с. 97]. На нашу думку, остання група злочинів не пов'язана з порушенням бюджетного законодавства. Тому злочини у бюджетній сфері скоріше входять до злочинів проти державних фінансів.

Також вивчення наведених понять показало, що категорії «злочини,

які вчиняються у бюджетній сфері» та «злочини, які пов'язані з порушенням бюджетного законодавства», «злочини, які посягають на бюджетні відносини» або «злочинність у бюджетній сфері» є тотожними та охоплюють однакові склади злочинів.

В цілому поняття *злочинів у бюджетній сфері* можна визначити як сукупність переважно умисних, вчинених в особистих інтересах чи інтересах третіх осіб корисливих суспільно небезпечних діянь, які вчиняються при складанні, розгляді, затвердженні й виконанні бюджетів, а також при здійсненні контролю за виконанням бюджету, спрямовані на ухилення від сплати необхідних платежів до бюджету або незаконне використання бюджетних коштів.

Стосовно злочинів, які пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів чи безпосередньо з порушенням законодавства про бюджетну систему або вчиняються під час виконання бюджету за доходом або за видатками, слід підкреслити, що вони є складовою всіх злочинів, які вчиняються у цій сфері.

Остаточо пропонуємо під *злочинами, пов'язаними з незаконним використанням бюджетних коштів*, розуміти суспільно небезпечні діяння, які вчиняються під час виконання бюджету за видатками розпорядниками або одержувачами бюджетних коштів у процесі надання, отримання та використання бюджетних коштів [57, с. 20; 241, с. 102].

Розгляд вищенаведених понять дає можливість з'ясувати, що злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, притаманний ряд ознак, а саме:

- 1) об'єктом посягання виступають бюджетні відносини, бюджетний процес чи його складові;
- 2) злочини вчиняються під час виконання бюджету за видатками;
- 3) предметом виступають бюджетні кошти;
- 4) способами вчинення цих злочинів може бути нецільове використання бюджетних коштів; безпідставне завищення вартості товарів, робіт і послуг; службове підроблення документів;
- 5) суб'єктами можуть бути як розпорядники, так і одержувачі бюджетних коштів у процесі надання, отримання та використання бюджетних коштів;
- 6) вчиняються як умисно, так і з необережності;
- 7) переважає корислива мотивація;
- 8) заподіюють шкоду правам та інтересам громадян, суспільству та державі.

Для подальшого поглиблення досліджуваної тематики важливим є чітке визначення конкретних складів злочинів, які вчиняються у бюдже-

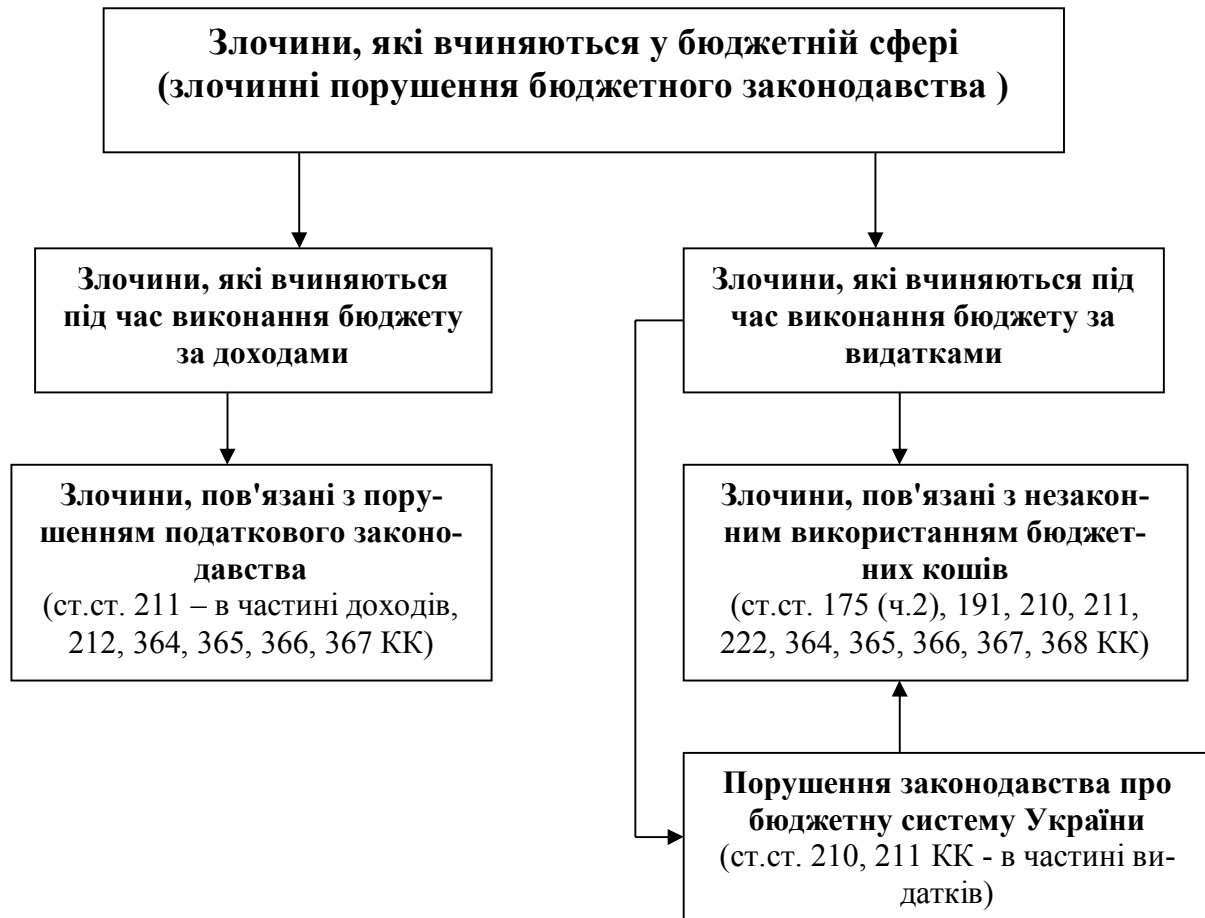
тній сфері та належать до окремих її складових.

Враховуючи ознаки, які притаманні злочинам у бюджетній сфері, а також те, чи виступають бюджетні відносини або бюджетний процес чи його складові безпосереднім об'єктом посягання, всі злочини у бюджетній сфері можна поділити на основні бюджетні злочини та додаткові. До основних злочинів у цій сфері слід віднести ст.ст. 210, 211, 212 КК. Саме такі складові бюджетних відносин, як відносини щодо формування та наповнення бюджетів, розподілу та використання бюджетних коштів, у КК України виступають як безпосередній об'єкт цих злочинів.

До додаткових бюджетних злочинів можна віднести тільки ті злочини, де бюджетні відносини та їх складові виступають додатковим обов'язковим або додатковим факультативним об'єктом посягання. Наприклад, це можуть бути злочини у сфері службової діяльності; деякі злочини проти власності та у сфері господарської діяльності. Поряд з цим вважаємо за доцільне при визначенні таких злочинів враховувати суспільно небезпечні наслідки – і ті, що настали від порушення бюджетного законодавства, і ті, що призвели до порушення бюджетного законодавства і мають кримінально-правову оцінку. У зв'язку з цим до даної групи можна віднести злочини, визначені ст. 175, 191, 222, 364, 365, 366, 367, 368 КК України. Щодо ст. 175 КК, то її можна віднести до даної групи тільки за ч. 2, тобто за умови невиконання заробітної плати, стипендії чи інших встановлених законом виплат внаслідок нецільового використання бюджетних коштів, призначених на ці цілі. Вчинення злочину за ст. 212 КК призводить до завдання шкоди державі в частині наповнення бюджетів.

Аналізуючи злочини, які пов'язані із порушенням податкового законодавства, ми виділили ті, які впливають на доходну частину бюджету (ст.ст. 211 – в частині доходів, 212, 364, 365, 366, 367 КК). Також зазначені злочини належать до так званих податкових злочинів. Поряд з цим не всі податкові злочини вчиняються під час виконання бюджету за доходами. Так, Р.Ю. Гревцова вказує на можливість віднесення до податкових злочинів у широкому розумінні злочини, визначені ст.ст. 192, 211, 212, 216, 222, 364, 365 та 367 КК України, залежно від об'єктивних та суб'єктивних ознак [39, с. 6].

Враховуючи те, що в подальшому нами будуть вивчатися групи злочинів, які пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів та є складовою злочинів у бюджетній сфері, схематично визначимо їх місце у структурі останніх (див. схему).



Таким чином, підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що у вітчизняній кримінологічній науці злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, ще не виступали самостійним об'єктом кримінологічних досліджень. Через відсутність у теорії та правозастосовній діяльності правоохоронних органів концептуального підходу до визначення понять «злочини у бюджетній сфері», «злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів» у правоохоронних відомствах ведеться розрізнений статистичний облік цих злочинів. Внаслідок цього відсутня єдина база кримінологічної інформації про такі злочини, причини та умови, які їх детермінують, що унеможливило отримання об'єктивної інформації про стан злочинності у цій сфері. Чітке визначення понятійного апарату на теоретичному та законодавчому рівнях допоможе правоохоронним органам у веденні статистичного обліку [240, с. 29], у розробці нових заходів запобігання цим злочинам, сприятиме розмежуванню компетенції та вдосконаленню напрямків та форм взаємодії.

1.2. Кримінологічні показники злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів

Для забезпечення глибокого пізнання злочинності або окремих видів злочинів юридична наука має у своєму арсеналі різні підходи до її вивчення. Останні реалізуються шляхом надання кримінально-правової, кримінологічної, кримінально-процесуальної, оперативно-розшукової характеристики. Така різноманітність підходів пояснюється багатогранністю злочинності та окремих її видів, а також різним об'єктом дослідження цих галузей юридичної науки.

Термін «характеристика» має декілька значень. Одне з них – опис характерних, відмінних, своєрідних рис, якостей, властивостей будь-кого, будь-чого [73, с. 306]. У такому розумінні даний термін використовується й тоді, коли йдеться про опис злочинності. Характеристика злочинності – це опис найбільш вагомих її властивостей, що відрізняють дане явище від інших негативних явищ масового характеру [46, с. 123; 45, с. 7; 22, с. 35; 117, с. 6].

У кримінологічній літературі питанням з'ясування сутності кримінологічної характеристики приділялась увага окремими вченими. Так, наприклад, Л.М. Давиденко, розглядаючи цю проблему стосовно злочинів, що посягають на безпеку праці у промисловості та будівництві, писав, що «дане поняття включає в себе сукупність таких властивостей злочинних діянь та особистісних особливостей злочинців, які важливі для розуміння причин, що обумовили ці злочини, а також для розробки попереджувальних заходів» [41, с. 5].

В.Б. Ястребов звернув увагу на те, що поняттям «характеристика» охоплюється комплекс ознак, які виражають сутність об'єкта, що розглядається, і дозволяють вирішувати певні задачі, реалізовувати функції досягнення конкретних теоретичних та практичних цілей [261, с. 15].

Як зазначає О.Г. Кальман, кримінологічна характеристика охоплює кількісно-якісні статистично значущі показники про злочини та особу злочинця, які відбивають ступінь їх суспільної небезпечності [66].

Отже, можемо зазначити, що в кримінологічній теорії існують вузьке та широке розуміння кримінологічної характеристики злочинів. У першому випадку до останньої включаються ознаки, які прямо й опосередковано вказують на причини певного виду злочинів. У широкому ж розумінні кримінологічна характеристика включає як ознаки, які вказують на причини вчинення злочинів, так і самі ці причини [46, с. 124].

На нашу думку, кримінологічна характеристика повинна включати

аналіз кількісно-якісних показників окремої групи злочинів, кримінологічно значущих груп ознак особи злочинця. Також вважаємо доцільним включення до кримінологічної характеристики криміногенних детермінант, які обумовлюють вчинення злочинів, оскільки вони допомагають зрозуміти сутність та соціальну природу злочинів, а також встановити кореляційний зв'язок між соціальними, економічними, політичними, організаційно-управлінськими причинами та умовами вчинення конкретних злочинів. Адже саме на підставі отриманого уявлення про стан вчинення злочинів, їх детермінанти виникає можливість визначити найбільш достовірні та ефективні в конкретних умовах заходи запобігання злочинам.

Спираючись на вищевикладене, можемо зазначити, що кримінологічна характеристика злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, – це опис найбільш значущих властивостей таких злочинів, які мають значення для наукового розуміння детермінант та розробки заходів їх запобігання. За допомогою кримінологічних прийомів, засобів та методів можна дослідити причини та умови, які обумовлюють вчинення злочинів, запропонувати систему заходів загальносоціального та спеціально-кримінологічного запобігання.

Сукупність елементів кримінологічної характеристики може бути різною в залежності від об'єкта дослідження: злочинність у цілому, її окремі групи, види чи особливості її прояву в окремих регіонах, стосовно окремих об'єктів, галузей господарства, сфер життєдіяльності тощо [107, с. 43].

Для забезпечення надання комплексної кримінологічної характеристики злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, у цьому підрозділі ми дослідимо кількісні та якісні показники цих злочинів. Наступні ж підрозділи присвятимо вивченню криміногенних детермінант даних злочинів та особі злочинця.

З огляду на наведене вважаємо, що важливе значення для з'ясування причин та умов цих злочинів має дослідження рівня, динаміки, структури, географії та «ціни» злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів.

Одним із кількісних показників кримінологічної характеристики злочинності, який в абсолютних числах відображає загальну кількість злочинів у бюджетній сфері та осіб, які їх вчинили, є рівень злочинності [55, с. 156]. Дослідження рівня вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, дозволить визначити реальний стан запобігання цим злочинам, виявити ті фактори, які перешкоджають ефективній запобіжній діяльності. Невипадково у спеціальній

літературі звертається увага на те, що «пізнання об'єкту починається з виділення його стану» [245, с. 47].

Злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, належать до економічних злочинів. У структурі всієї економічної злочинності ці злочини складають близько 20 % [Додаток А, Таблиця А.1]. Приблизно кожен шостий із загальної кількості злочинів економічної спрямованості викрито у бюджетній сфері*.

Основним джерелом інформації про криміналізацію будь-якої сфери є статистичні звіти контролюючих та правоохоронних органів, до компетенції яких входить виявлення суспільно небезпечних діянь, що характерні для сфери дослідження.

За статистичними даними ДІТ МВС України, за період з 2001 р. до 2009 р. спостерігається поступове зниження кількості виявлених злочинів [Додаток А]. Однак у порівнянні з 2001 р. у 2009 р. кількість виявлених злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, зросла на 518 (+7,9 %). Узагальнення статистичних даних свідчить про поступове зростання кількості цих злочинів до 2005 р., в тому числі й спостерігалось зростання питомої ваги цих злочинів у загальній кількості економічних злочинів. Протягом вказаного періоду найбільша кількість злочинів була зареєстрована у 2002 р. – 10 316 злочинів. Цей показник на 54,4 % перевищував показник 2001 р. Певною мірою це пов'язане з прийняттям у 2001 р. КК України, а також з подальшою діяльністю правоохоронних органів. Починаючи з 2005 р. кількість зареєстрованих злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, почала поступово знижуватися. Зокрема, у 2006 р. було виявлено 7 249 (-8,9 %), у 2007 р. – 7 566 (+4,2%), у 2008 р. – 6 354 (-16,0%), у 2009 р. – 7 263 (+14,3%), 2010 р. – 7 486 (+3,0 %) [Додаток А, Таблиця А.2].

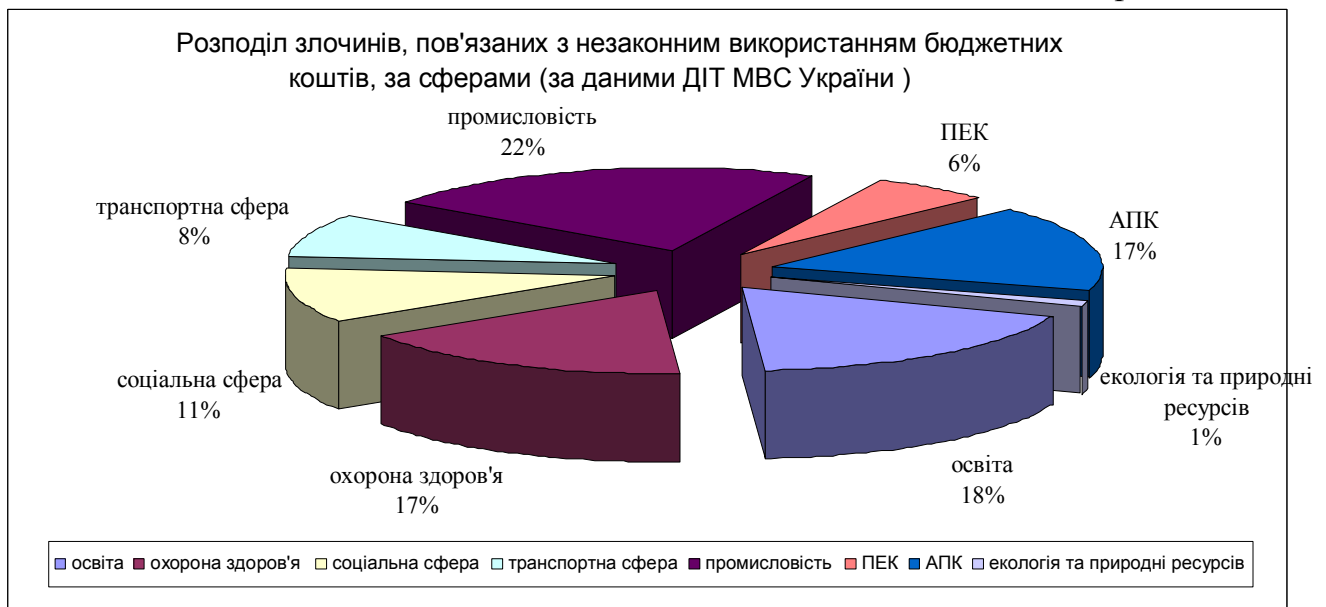
На нашу думку, існуюча тенденція до зменшення кількості виявлених злочинів свідчить про підвищення рівня їх латентності та, відповідно, суспільної небезпечності. Так, наприклад, у 2009 р. за закінченими кримінальними справами цієї категорії злочинів встановлена сума матеріальних збитків у розмірі 2 534 454 тис. грн. [239]. Також за 9 місяців 2011 р. прокурорами пред'явлено позовів у бюджетній сфері на 1,3 млрд. грн. Сума, на яку задоволено позови прокурорів про стягнення до бюджету, становить 683 млн грн. Реально надійшло до бюджету 352 млн грн. У судах перебуває майже 5 тис. справ за позовами прокурорів з

* МВС вказує на зростання посадових злочинів у структурі економічних злочинів : (Інформаційне агентство «Українські Новини», 2 липня 2008) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukranews.com/ukr/article/133420.html>.

цих питань на суму близько 1,4 млрд. грн.*

Дослідження статистичних даних свідчить, що в Україні на кожні 100 тис. населення вчиняється близько 15–17 злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів. Найбільша кількість таких злочинів вчиняється на об'єктах будівництва, житлово-комунального господарства, у соціальній сфері, сфері освіти та охорони здоров'я, агропромисловому комплексі, сфері дорожнього господарства та інших сферах, функціонування і розвиток яких забезпечується за рахунок бюджетного фінансування (див. діаграму 1.1).

Діаграма 1.1



Аналізуючи наведені дані, зазначимо, що найбільше злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, вчиняється на об'єктах промисловості (22 %). Найпоширенішим порушенням бюджетного законодавства, яке притаманне даній сфері, є завищення вартості ремонтно-будівельних робіт, що призводить до незаконного та неефективного використання бюджетних коштів. Окрім того, в цій сфері набули розповсюдження придбання обладнання понад потреби або непридатного до використання у конкретних гірничо-геологічних умовах; взяття зобов'язань понад затверджені асигнування; непроведення або проведення з порушенням процедур державних закупівель та ін.

Питома вага злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, які вчиняються у сфері освіти, складає 18 %. Це переважно злочини, пов'язані з використанням коштів на оплату праці в ча-

* За офіційними даними Генеральної прокуратури України

стині дотримання нормативів з питань формування штату, оплати праці та відрахувань до державних цільових фондів тощо.

Так, наприклад, оперативні працівники УДСБЕЗ УМВС України в Луганській області задокументували злочинну діяльність організованої групи посадових осіб. Учасниками угруповання були директор одного з будівельних ліцеїв, три його заступники, а також старший майстер виробничого навчання. Впродовж 2007–2010 рр. наказами директора ліцею до навчального закладу зараховувались молоді люди з числа мешканців міста і прилеглих до нього населених пунктів, які навіть гадки не мали, що стали студентами будівельного ліцею. Надалі за підробленими фінансовими документами на «мертві душі» нараховувалася з бюджету стипендія, яку і розподіляли між собою вказані вище особи. Злочинними діями заподіяно збитків державному бюджету на суму близько 639 тис грн.*

В АПК та у сфері охорони здоров'я вчиняється 17 % від загальної кількості злочинів у бюджетній сфері. В АПК поширені порушення бюджетного законодавства, пов'язані з фінансовою підтримкою підприємств цієї сфери, зокрема, з коштами на розвиток тваринництва та рослинництва, надання компенсаційних виплат тощо.

Так, слідчими СБУ порушено кримінальну справу за фактом вчинення злочинів, передбачених ч. 5 ст. 191 та ч. 2 ст. 366 КК України.

Встановлено, що районний начальник Інспекції з якості та формування ресурсів сільськогосподарської продукції залучив до участі у злочинній схемі заволодіння бюджетними коштами представника державного контролю за якістю сільськогосподарської продукції і двох місцевих фермерів. Власники фермерських господарств відкрили у банківських установах рахунки на своє ім'я і надали представнику державного контролю завідомо підроблені довідки щодо нібито вирощеної ними та зданої продукції. На цій основі посадовець виготовив наступну частку документів, а організатор, у свою чергу, склав неправдиві реєстри на виплату дотацій і надав їх до районної державної адміністрації. Отримана готівка розподілилась організатором між членами злочинного угруповання як винагорода за співучасть. Від дій зазначених осіб державі спричинено збитків на 1,66 млн грн.*

У сфері охорони здоров'я фіксуються порушення, пов'язані з використанням коштів на оплату праці та відрахувань до державних цільових фондів, завищення вартості медикаментів та обладнання, які заку-

* За офіційним повідомленням відділу зв'язків з громадськістю УМВС України в Луганській області.

* За повідомленням УНН від 05.07.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://unn.com.ua/ua/news>.

повуються за рахунок бюджетних коштів, придбання медичних препаратів та виробів понад потрібні. Поширені зловживання з бюджетними коштами під час виконання державних цільових програм у цій сфері: «Цукровий діабет», «Дитяча онкологія», «Репродуктивне здоров'я нації» та інші.

Наприклад, Головним слідчим управлінням МВС завершено досудове слідство у кримінальній справі стосовно високопосадовців Міністерства охорони здоров'я України та керівників комерційних структур. Встановлено, що вони шляхом завищення вартості вакцини «Пентаксим» більш ніж у два рази заволоділи бюджетними коштами в особливо великих розмірах на суму понад 63,5 млн гривень.*

Значна кількість вказаних злочинів, які вчиняються у соціальній сфері (11 %), пов'язані з незаконним використанням субвенцій з державного бюджету місцевим бюджетам на державну соціальну допомогу, зловживання з коштами Пенсійного фонду та Фонду загальнообов'язкового державного страхування на випадок безробіття тощо.

Наприклад, працівниками СБУ в Луганській області викрито протиправну діяльність групи посадовців одного з районних управлінь праці та соціального захисту населення, які систематично привласнювали кошти державного бюджету України, призначені для виплат державної соціальної допомоги сім'ям з дітьми та малозабезпеченим.

Зловживаючи службовим становищем, порушуючи Постанову КМУ від 27.12.2001 № 1751 "Про затвердження порядку призначення і виплати державної допомоги сім'ям з дітьми", правопорушники вносили недостовірну інформацію в автоматичну систему обробки пенсійної документації. Вводячи в комп'ютерну програму паспортні дані підставних осіб, вони фабрикували інформацію про їхнє тяжке матеріальне становище. При цьому не оформлялися ні особові справи одержувачів, ні інші документи. Незаконно призначені соціальні виплати зловмисники перераховували на рахунки родичів та знайомих і знімали через банкомати.

Оперативниками викрито 14 таких "жебраків", "інвалідів" та "матерів-героїнь". Деякі одержувачі навіть не знали, що їм нараховані соціальні виплати, які привласнює хтось інший. Ці люди раніше зверталися за соціальною допомогою, але не отримали її. Ксерокопії їхніх документів зловмисники використали для відкриття банківських рахунків. Кожній із підставних осіб посадовці-шахраї встигли незаконно нарахувати у середньому по 10 тисяч гривень.

В результаті таких дій державному бюджету завдано збитків на су-

* За повідомленням УЗГ МВС України.

му понад 140 тис. грн.*

Зловживання з бюджетними коштами на об'єктах транспортної сфери – 8 % – пов'язані із завищенням вартості виконаних робіт, залучення фіктивних субпідрядників тощо.

У паливно-енергетичній галузі (6 %) поширені завищення обсягів та вартості виконаних робіт; придбання застарілого обладнання за ціною нового; відсутність первинних документів, які свідчать про напрямки використання бюджетних коштів; недостовірний облік вартості активів, зобов'язань та витрат; виконання будівельних робіт за відсутності ліцензії, порушення під час проведення тендерних процедур тощо.

Зупиняючись на висвітленні якісної складової злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, зазначимо, що в загальній структурі цих злочинів переважають злочини, вчинені у сфері службової діяльності (ст.ст. 364-370 КК, 54%), з них 14,7 % – це злочини, передбачені ст.ст. 368-370 КК України.

У структурі цих злочинів 24 % становлять вчинення привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (ст. 191 КК), з них 22,5 % вчиняється у великих розмірах (ч. 4 ст. 191) та 23,5 % – в особливо великих розмірах (ч. 5 ст. 191 КК). Питома вага вчинення невиклати заробітної плати, стипендії, пенсії чи інших установлених законом виплат (ст. 175 КК) становить 12 %. Як правило, цей злочин вчиняється щодо коштів, які призначені на виплату заробітної плати. Вчинення шахрайств (9 %), у тому числі з фінансовими ресурсами (1 %), пов'язано з незаконним отриманням бюджетних коштів.

У загальній структурі злочинів, що нами аналізуються, найменший показник (до 1%) займають вчинення порушення законодавства про бюджетну систему України (ст. 210 КК) та видання нормативно-правових або розпорядчих актів, які змінюють доходи і видатки бюджету всупереч встановленому законом порядку (ст. 211 КК) [Додаток А, Діаграма А.2.]. Незважаючи на те, що саме ці норми є спеціальними складами службових злочинів, які пов'язані зі зловживаннями з бюджетним коштами, на практиці вони практично не застосовуються. Це пов'язане з невдалою законодавчою конструкцією кримінально-правових норм, а також досить великим показником завданих збитків, за наявності яких діяння кваліфікуються за цими статтями. Так, зокрема, якщо у 2002 р. за ст. 210 КК було зареєстровано 201 злочин, то у 2009 р. – 27 злочинів (-86,5 %), цього ж року зареєстровано найменшу кількість

* За повідомленням УНН від 19.07.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://unn.com.ua/ua/news>.

злочинів. У 2010 р. зареєстровано 39 злочинів, передбачених ст. 210 КК. Цей показник на 44,4 % перевищує показник 2009 р. Щодо ст. 211 КК, то ця норма взагалі не працює. Так, у період 2002 – 2009 рр. за даною нормою було зареєстровано 35 злочинів, при чому найвищий показник зафіксовано у 2005 р. (зареєстровано 12 злочинів), а найменший – у 2004 р. та 2009 р. (зареєстровано 1 злочин).

У кримінології для визначення наслідків вчиненого злочину, зокрема тієї шкоди, яка заподіюється від певного виду злочину, використовують термін «ціна» злочинності. Сьогодні ще відсутня загальноприйнята методика її визначення [12, с. 95]. Однак у загальну «ціну» злочинності включають безпосередньо заподіяну матеріальну шкоду, виплати компенсацій постраждалим особам, витрати на утримання правоохоронних органів, на заходи запобігання злочинам тощо.

Тобто саме ці збитки необхідно враховувати для визначення «ціни» злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів. Однак слід зазначити, що це зробити практично неможливо. Оскільки в офіційних статистичних даних не вказується розмір матеріальних збитків від злочинів, а інші витрати взагалі не згадуються. Окрім того, відсутні методики встановлення грошового еквівалента заподіяних моральних, соціальних, економічних збитків.

Так, наприклад, за матеріалами виявлених підрозділами ДСБЕЗ МВС України та розслідуваних кримінальних справ у 2005 р. розмір заподіяних збитків від злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, складав 987 млн грн. Через чотири роки, у 2009 р., збитки склали 3 млрд. 307 млн грн. Тобто розмір заподіяних збитків зріс на 70 %, що свідчить про зростання суспільної небезпечності цих злочинів (див. табл. 1.1).

Таблиця 1.1

**Матеріальна шкода від злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, за 2005 – 2009 роки
(за даними ДІТ МВС України)**

Показники	Роки				
	2005	2006	2007	2008	2009
Виявлено злочинів	8 626	7 249	7 566	6 354	7 631
Встановлена сума матеріальних збитків (млрд. грн.)	0,987	1,117	1,252	2,298	3,307
Збільшення матеріальних збитків (у кількість разів порівняно з 2005 р.)		1,2	1,3	2,3	3,4

Таблиця дає змогу дійти висновку, що незважаючи на незначне щорічне зниження кількості зареєстрованих злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, спостерігається стрімка тенденція до зростання розмірів заподіяних збитків. Зокрема, за останні п'ять років розмір встановлених матеріальних збитків збільшився у 3,4 рази. Також останнім часом спостерігається зростання питомої ваги злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, на суму зі збитками понад 100 тис. грн. Так, якщо у 2002 р. серед загальної кількості виявлених злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, питома вага злочинів зі збитками понад 100 тис. грн. становила 4,7 %, то у 2006 р. – 11,7%, а у 2009 р. – 17,7. За вказаний період питома вага цих злочинів коливається від 5,5 % до 24,5 %.

Слід додати, що за даним ДФІ (раніше – ДКРС)* в період з 2001 до 2009 рр. розмір збитків від злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, зріс майже у сім разів. У загальній структурі виявлених ДФІ порушень бюджетного законодавства 79 % складають незаконні витрати, 17,8 % – нецільові витрати бюджетних ресурсів та 3,2 % – витрати, пов'язані з недостачами в бюджетних установах, організаціях та цільових фондах [58].

Наведені цифри свідчать про те, що в даній сфері вчиняються переважно тяжкі та особливо тяжкі злочини, а також про зростання суспільної небезпечності цих злочинів та їх негативний вплив на економічну стабільність та безпеку країни.

Також узагальнення статистичних матеріалів свідчить, що поряд зі збільшенням розмірів заподіяної шкоди поступово покращується стан відшкодування завданих збитків. Так, наприклад, у 2005 р. було відшкодовано лише 13,5 % завданих збитків, у 2009 р. забезпечено відшкодування майже 62,9 % завданих збитків.

Узагальнення звітних матеріалів діяльності підрозділів ДФІ свідчить, що практично у кожній другій державній установі виявляються факти нецільового використання, нестачі та привласнення коштів і матеріальних цінностей. Проведеними перевітками найбільші суми незаконних витрат встановлено в установах і організаціях АРК, Донецької, Дніпропетровської, Луганської та Львівської областей, м. Києва.

Подібні порушення виявлено в установах і організаціях, що нале-

* Відповідно до Указу Президента України «Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади» від 09.12.2010 р. № 1085/2010 Головне контрольно-ревізійне управління реорганізовано в Державну фінансову інспекцію України.

жать до сфери управління Міністерства оборони України*, Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України*, Міністерства охорони здоров'я України, Міністерства енергетики та вугільної промисловості України [158].

Узагальнення матеріалів кримінальних справ свідчить, що найбільш розповсюдженими способами вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, є нецільове використання бюджетних коштів; завищення обсягів та вартості товарів, робіт та послуг; службове підроблення документів, які є підставою для отримання фінансової допомоги з бюджету чи певних компенсаційних виплат, тощо.

Вивчення матеріалів 203 кримінальних справ, результати вибіркового опитування працівників ДСБЕЗ ОВС та ДФІ, в залежності від етапу процесу виконання бюджету з кримінологічної точки зору дозволило нам умовно поділити способи вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, на три групи:

1. Способи вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним отриманням бюджетних коштів.
2. Способи вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним витрачанням бюджетних коштів.
3. Способи вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним відшко-

* Так, наприклад, у 2007 р. у військовій частині в ході планово-документальної ревізії були виявлені факти незаконного зарахування працівникам фінансово-економічного відділення частини на їх індивідуальні карткові рахунки сум, нарахованих військовослужбовцям та працівникам премій у сумі 276,6 тис. грн. Ці суми відповідними наказами по військовій частині не оголошувалися. Крім того, ревізією виявлено зарахування видатків на відрядження у сумі 16,5 тис. грн., переплати із грошового забезпечення у сумі 4,6 тис. грн., незаконні витрати коштів у сумі 2,2 тис. грн. та нецільове використання коштів у сумі 0,5 тис. грн. Таким чином, було незаконно привласнено та витрачено майже 300 тис. грн. ([Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://rpl.net.ua/2007/08/27/gricenکو_naklav_sluzhbove_stjagnennja_za_porushennja_fnansovo_disciplini.html).

* Так, викрито злочинну діяльність ректора Луганської філії міжрегіональної академії управління персоналом, яка, зловживаючи службовим становищем, заволоділа коштами цього навчального закладу в сумі 831,9 тис. грн. Згідно з рішенням суду зловмисницю засуджено до 2 років позбавлення волі.

До трьох років позбавлення волі засуджено головного бухгалтера Чернівецького професійно-технічного училища № 13, яка, зловживаючи службовим становищем, шляхом підроблення та складання фіктивних відомостей привласнила бюджетні кошти в сумі майже 5 тис. грн., що призначалися для виплати стипендії (Рішення Колегії Міністерства освіти і науки України «Про стан роботи щодо викорінення, профілактики та запобігання проявів хабарництва, порушення фінансово-господарської діяльності у сфері освіти та завдання щодо реалізації постанови Кабінету Міністрів України від 29 листопада 2006 року № 1673 № 15/4-4 від 05.12.2006 р.» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.nau.ua/doc/?code=%76%5F%34%2D%34%32%39%30%2D%30%36>).

дуванням бюджетних коштів.

До першої групи способів належать: надання завідомо неправдивої інформації про відсутність заборгованості перед бюджетом зі сплати податків з метою отримання дотації; видання фіктивних документів про право власності та користування земельними ділянками з метою отримання бюджетних коштів на їх обробку та використання; видання працівниками ДПІ завідомо неправдивих документів про відсутність у платників податків простроченої заборгованості перед державним та місцевим бюджетом з метою отримання суб'єктами господарювання бюджетних коштів; безпідставне включення до господарств, які мають право на отримання фінансової підтримки як новостворені фермерські господарства у труднодоступних населених пунктах, господарство, яке створено понад п'ять років тому, та інші. Кожен зі способів першої групи супроводжується складанням фіктивних документів. Поряд з цим можна виділити різних суб'єктів їх вчинення: власники підприємств, які отримують бюджетні кошти, посадові особи органів державної влади. Також це можуть бути посадові особи податкових органів, відділень підтримки фермерських господарств районних та обласних державних адміністрацій та ін., тобто посадові особи державних органів, які приймають рішення про виділення бюджетних коштів на певні цілі.

Друга група об'єднує такі способи вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів: нецільове використання бюджетних коштів, у тому числі сум ПДВ, які знаходяться на спеціальних рахунках сільськогосподарських підприємств [163]; непроведення індексації заробітної плати; привласнення бюджетних коштів, які перераховуються на підприємство з центру зайнятості у вигляді дотаційних виплат працевлаштованим безробітним; нарахування заробітної плати за завищеними нормами та понаднормова виплата заробітної плати за рахунок бюджетних коштів; укладання контракту на виконання одних і тих робіт з двома учасниками; зміни умов договору після його підписання з переможцем тендеру шляхом укладання додаткових угод без відповідного узгодження з Міжвідомчою комісією з питань державних закупівель тощо. Найбільш поширеним способом даної групи є нецільове використання бюджетних коштів.

До третьої групи віднесені способи вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним відшкодуванням бюджетних коштів. Зокрема, це безпідставне включення до вартості витрат на пільгове перевезення громадян суми ПДВ, тоді як перевізники перебували на спрощеній системі оподаткування; подання недостовірних розрахунків для відшкодування з бюджету різниці в тарифах на теплопостачання, в яких занижено виставлені раху-

нки за надані населенню послуги і завищено витрати теплоносія та вартість палива; подання недостовірних документів щодо обсягів та вартості виконаних робіт; подання до управління агропромислового розвитку фіктивного акта про спричинення підприємству збитків унаслідок несприятливих кліматичних умов; штучне (фіктивне) збільшення обсягу цільового використання кредитних коштів з метою отримання більшої суми державної компенсації тощо.

Дослідження способів вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, має важливе значення для з'ясування детермінаційного комплексу розглядуваних злочинів та здійснення запобіжної діяльності правоохоронними органами.

Стосовно осіб, які вчиняють злочини у сфері використання бюджетних ресурсів, зазначимо, що їх кількість останнім часом дещо зменшилась. Так, у 2009 р. було виявлено 2 007 осіб, хоча у 2002 р. їх кількість становила 2 281. Саме цього року було виявлено їх найбільшу кількість (див. табл. 1.2.).

Таблиця 1.2

Діяльність ОВС щодо виявлення осіб, які вчинили злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, за період з 2002 р. до 2009р. (за даними ДІТ МВС України)

Показники	рік							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Кількість виявлених осіб	2 281	2 188	1 876	1 790	1 858	2 242	1 849	2 007
З них особи, які вчинили злочини у групі	827 (36,3%)	915 (41,8%)	834 (44,5%)	741 (41,4%)	614 (33,1%)	500 (22,3%)	457 (24,7%)	534 (26,6%)

Серед виявлених осіб залишається досить високою питома вага тих, хто вчинили злочини у групі*. Протягом 8 років цей показник в середньому становить 33,8 %. Як свідчить узагальнення матеріалів кримінальних справ, група складається, як правило, з 2-4 осіб. Це переважно керівники установи (чи приватного підприємства) та фінансово-бухгалтерські працівники, які здійснюють фінансово-

* В даному випадку йдеться про таку форму співучасті, як вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, за попередньою змовою групою осіб.

бухгалтерський облік діяльності установи.

Також підкреслимо, що узагальнення аналітичних статистичних даних МВС і аналіз публікацій у засобах масової інформації свідчать, що на об'єктах бюджетної сфери досить поширеною є діяльність організованих злочинних угруповань. Так, зокрема, лише у 2009 р. підрозділами ДСБЕЗ було виявлено 48 злочинних фінансових схем під час придбання товарів, робіт, послуг за державні кошти та 118 – під час мінімізації сплати обов'язкових платежів до бюджету. Всього у 2009 р. було виявлено 73 факти незаконного перерахування бюджетних коштів на фірми з ознаками фіктивності, з яких 33 факти – за матеріалами УБОЗ і 39 – за матеріалами ДСБЕЗ*.

Також протягом 2010 р. органами прокуратури України виявлено функціонування близько 120 «конвертаційних центрів», які займаються незаконним відшкодуванням ПДВ. Викрито діяльність 12 організованих груп, які забезпечують функціонування тіньових схем ухилення від сплати податків [215, с. 8].

Найчастіше ці злочини вчиняють службові особи, які наділені організаційно-розпорядчими та адміністративно-господарчими повноваженнями. Так, щороку в середньому порушується понад тисячу кримінальних справ за фактами службових зловживань, у яких фігурують посадові особи Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України, Міністерства регіонального розвитку та будівництва, Міністерства транспорту Дніпропетровської, Запорізької, Миколаївської, Одеської, Полтавської, Харківської та Херсонської облдержадміністрацій, Київської та Севастопольської міських державних адміністрацій, службові особи Львівської, Сумської, Тернопільської, Луганської міських рад, Харківської, Хмельницької та Чернігівської районних державних адміністрацій, заступник міського голови м. Дніпропетровська і голова одного з міст Рівненської області, низка інших посадових осіб органів влади, управління та місцевого самоврядування [76].

Найбільша кримінальна активність таких осіб відмічається в перші 2 роки знаходження на посаді. За результатами вивчення емпіричної бази, саме в цей період служби вчиняється 56,5 % злочинів даної категорії. Найбільша активність осіб, схильних до вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, спостерігається у Дніпропетровській, Луганській, Одеській, Донецькій, Харківській областях. Найвищий коефіцієнт інтенсивності вчинення цих злочинів відмічається в Одеській (близько 2,8), Луганській (2,5) та

* За даними ДІТ МВС України за 2009 р.

Дніпропетровській (2,4) областях.

В цілому вивчення поширення цих злочинів у різних регіонах України свідчить про те, що найбільш високий рівень криміналізації спостерігається в Дніпропетровській (22 %), Донецькій (19 %), Одеській (18 %), Луганській (16 %), Львівській (13 %) областях та АР Крим (12 %) [Додаток А, Діаграма А.3, Гістограма А.4 – Гістограма А.9]. Найменше цих злочинів вчиняється у Кіровоградській (1,5 %), Черкаській (1,1 %), Чернігівській (0,9 %) та Чернівецькій (1,2 %) областях*.

Такі відмінності у територіальній поширеності злочинів, що становлять предмет нашого дослідження, залежать від особливостей структури та функціонування бюджетної системи, а також соціально-економічного розвитку регіону, кількості бюджетних установ, кількості державних та регіональних програм, які реалізуються, стану розвитку промисловості, сільського господарства*.

Виходячи з того, що злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, входять до загальної структури економічної злочинності, рівень їх латентності збігається з рівнем латентності економічної злочинності. Тому вважаємо, що рівень латентності цих злочинів залишається високим та становить 80-90 %. Особливістю латентності злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, є специфічна категорія осіб (голови обласних, районних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, керівники управлінь, фінансових відділів, голови сільськогосподарських підприємств тощо), які їх вчиняють, наявність у них певних повноважень та можливостей приховати вчинені злочини.

Надмірно високий рівень латентності злочинів, які становлять предмет нашого дослідження, пов'язаний з особливою категорією осіб, які їх вчиняють (голови обласних, районних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, керівники управлінь, фінансових відділів, голови сільськогосподарських підприємств, які прагнуть отримати бюджетні кошти злочинним шляхом, керівники підрядних організацій тощо). Особиста зацікавленість високопосадовців сприяє вдосконаленню їх майстерності у приховуванні фактів розкрадань бюджетних коштів. До того ж учасники злочинних махінацій, спрямованих на заволодіння бюджетними коштами, не зацікавлені у повідомленні правоохоронних ор-

* Показник, що стосується областей з найменшою кількістю злочинів, розраховано на підставі даних ДІТ МВС України за 2009 р.

* Так, наприклад, показник міжбюджетних відносин (надання субвенцій населенню) між державним і місцевим бюджетом Донецької області на 2010 р. складає 283 034,7 тис.грн., а Чернігівській області – 63 795 тис. грн.

ганів про злочин, а навпаки, прагнуть якнайкраще їх приховати.

Про високий рівень латентності та корумпованості органів державної влади, а також недостатньо ефективний механізм притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності свідчить те, що в середньому лише у 40,6 % кримінальні справи доходять до судового розгляду, за близько 44 % справ взагалі закриваються провадження.

Отже, підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що за досліджений період спостерігається високий рівень криміналізації сфери використання бюджетних коштів. Наявне зростання питомої ваги цих злочинів в загальній кількості економічних злочинів. Зокрема, якщо у 2001 р. вона становила 15,9 %, то у 2009 р. сягнула позначки 19,8 % (+3,9 %). Найбільш ураженими злочинами, пов'язаними з незаконним використанням бюджетних коштів, залишаються промисловість, освіта, АПК, охорона здоров'я, соціальна сфера, транспортна сфера, ПЕК та ін. Найбільшого поширення ці злочини набули у східних та центральних областях, що пов'язано насамперед з розвинутою інфраструктурою регіонів, станом розвитку промисловості, концентрацією державних цільових програм тощо.

В цілому на кількісно-якісні показники даного виду злочинів безпосередньо впливає широке коло негативних факторів, які створюють сприятливі умови для вчинення цих злочинів. Дослідженню причин та умов, які обумовлюють вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, буде присвячено наступний підрозділ монографії.

1.3. Причини та умови, що обумовлюють вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів

Указом Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 вересня 2009 р. «Про стан злочинності у державі та координацію діяльності органів державної влади у протидії злочинним проявам та корупції» від 27 жовтня 2009 р. № 870/2009 визначено, що одним із завдань, які ставляться перед правоохоронними органами, і в першу чергу перед МВС України, є здійснення заходів щодо створення бази даних факторів, що впливають на стан злочинності, системи моніторингу, оперативного та стратегічного аналізу криміногенної ситуації.

У сучасних умовах, коли реальний рівень злочинності в Україні

значно перевищує офіційні показники, що не дозволяє адекватно запобігати їй, пріоритетом у діяльності правоохоронних органів, і насамперед підрозділів ОВС, є виявлення криміногенних факторів, які впливають на зміну рівня та структури злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів. Адже для того, щоб ефективно запобігати цим злочинам, необхідно зрозуміти, чому вони вчиняються, дослідити ті процеси та явища, які породжують, обумовлюють та супроводжують їх як свій безпосередній наслідок.

Проблема причин та умов злочинів є центральною проблемою кримінологічної науки. Її вирішення потребує синтезу наукових здобутків філософії, соціології, психології, юриспруденції тощо. На думку В.В. Панкратова, проблема причин проступків є проблемою соціальної та психологічної обумовленості певної поведінки. Звідси логічним є дослідження співвідношення цих структур, які формують особистість та її поведінку [119, с.21].

Зважаючи на те, що важливою проблемою теорії причинності злочинності є системний підхід до з'ясування комплексу причин та умов, які породжують та спричиняють злочинність та окремі злочини, виникає необхідність визначитися з тим термінологічним інструментарієм, яким ми будемо користуватися для висвітлення даного підрозділу дослідження. Перш за все необхідно визначити зміст понять «детермінізм», «детермінація», «причина», «причинність», «умова», «фактор».

Базуючись на філософському вченні, під детермінізмом пропонуємо розуміти об'єктивні закономірності взаємозв'язку та взаємообумовленості явищ матеріального та духовного світу. Ядром детермінізму є теорія причинності [246, с.149]. Детермінація являє собою діалектичну суттєву властивість реального буття – загальний зв'язок, взаємозалежність та взаємообумовленість предметів, явищ, процесів [55, с. 184]. До системи кримінологічної детермінації Н.Ф. Кузнецова відносять причини, умови та кореляти [91].

У філософії під причиною розуміють явище, дія якого тягне за собою, визначає, змінює, продукує інше явище (наслідок). Однак В.В. Панкратов застерігає, що не можна визнавати причиною будь-яку подію, яка зовнішньо пов'язана з наслідком [119, с. 27]. А.А. Піонтковський доповнює, що для визначення причинності має бути наявним не лише зовнішній, але й внутрішній зв'язок між причиною та наслідком. В іншому випадку матиме місце лише зовнішня взаємодія [127, с. 76].

Поняття взаємодії знаходиться в тісному зв'язку зі структурою. У цьому разі взаємодія виступає як інтегруючий фактор, за допомогою

якого відбувається об'єднання частин у певний тип цілісності [246, с. 81]. Саме тому під час дослідження причин та умов злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, необхідно встановлювати не лише зовнішній зв'язок причини і наслідку, але й визначати характер внутрішніх зв'язків.

У кримінології поряд з поняттям причини злочину часто використовується категорія «умови вчинення злочину», під якими розуміються явища, котрі безпосередньо не породжують злочинність, але слугують певними обставинами, що сприяють її виникненню та існуванню, тобто в певний спосіб впливають на розвиток причинного зв'язку [63, с. 77; 215, с. 51]. Тобто умову розглядають як дещо зовнішнє для явища, на відміну від причини, яка включає як зовнішні, так і внутрішні фактори.

Слід визначити існування в кримінологічній науці позиції, згідно з якою поділ детермінантів на причини та умови є відносним, має значення лише для цього конкретного взаємозв'язку двох явищ у певний час та за певних умов [55, с. 188]. Деякою мірою це обумовлено поширенням на початку ХХ ст. факторного аналізу злочинності. Пов'язано це з теоретичною кризою, своєрідним розчаруванням вчених у епістемологічному потенціалі поняття «причина», визнанні його недостатньо коректним, переносом наукової уваги на конкретні чинники та кореляційні залежності, які можуть бути встановлені емпірично. У той же час піддавалися сумніву об'єктивні причини злочинності [100, с. 281].

Використовуючи в юриспруденції поняття «фактор», науковці розуміли рушійну силу економічних, виробничих відносин, яка здійснює вплив на результат економічної, виробничої діяльності [17, с. 667].

Однак і досі серед кримінологів залишається дискусійним питання про роль та значення причин, умов та факторів в детермінації злочинної поведінки.

Відомий радянський кримінолог Н.Ф. Кузнецова вказувала, що термін «фактор» за змістом практично використовується як «детермінант» і тому не повинен протиставлятися термінам «причини» та «умови», тобто поняття «фактор» та «причини» і «умови» повинні використовуватися як тотожні поняття [91]. А.П. Закалюк зауважував, що ці поняття можуть вживатися як синоніми, якщо у дослідженні не визначається вид зв'язку факторів (детерміністичний (причинний чи обумовлюючий), кореляційний), не з'ясовується їх змістовна частина. У іншому ж випадку ця термінологічна невизначеність порушує вимоги визначеності, точності та предметності, дотримання яких є необхідним у запобіжних цілях.

Сьогодні в кримінологічній науці домінує позиція, пов'язана з використанням поняття «фактор» для окреслення комплексу детермінант

певного виду злочинів. Сутність факторного аналізу полягає у вимірюванні коефіцієнту кореляції; при цьому цей метод не потребує заглиблення у механізм причинної обумовленості, достатньо лише констатації, що злочинність та певні суспільні явища пов'язані [100, с. 281].

На нашу думку, використання поняття «фактор» є досить обґрунтованим та універсальним щодо позначення комплексу детермінант злочинів. Ми повністю підтримуємо пропозицію І.Б. Медицького, який пропонує наукову категорію «фактор» розуміти як родове поняття, що включає всі види криміногенної детермінації, тобто певну чисельність причин, умов чи інших чинників конкретного явища, що об'єднуються як за своїм змістом, значенням, так і за іншими критеріями [104, с. 13]. Вважаємо, що використання терміну «фактор» дозволить відійти від поділу на причини та умови, розмежування яких, як вже зазначалось, є умовним. Термін «фактор» є універсальним, збірним поняттям та об'єднує у своєму змісті причини, умови, кореляційні залежності, мотивацію, криміногенну ситуацію та віктимологічну поведінку.

Отже, в нашому дослідженні терміни «детермінанти», «причини та умови», «фактори» будуть використовуватись як тотожні.

Теоретичним фундаментом сучасної теорії детермінації злочинності є дослідження А.І. Долгової, В.М. Кудрявцева, Н.Ф. Кузнєцової, В.В. Панкратова, М.С. Таганцева, А.Н. Трайніна, Т.В. Церетеллі, З.Б. Соктоєва та інших.

Найбільш помітний внесок в обґрунтування і теоретичну розробку проблеми причин та умов злочинності та окремих видів злочинів зробили такі відомі вітчизняні вчені, як С.Р. Багіров, О.М. Бандурка, А.Ф. Волобуєв, В.В. Голіна, Л.М. Давиденко, О.М. Джужа, А.П. Закалюк, О.Ф. Зелінський, О.М. Костенко, О.М. Литвак, О.П. Литвин, І.Б. Медицький, А.А. Музика, О.Л. Тимчук, В.П. Філонов, В.І. Шакур, Н.М. Ярмиш. Слід додати, що ґрунтовні дослідження проблем причин та умов економічної злочинності провели вітчизняні вчені А.М. Бойко, І.М. Даньшин, В.В. Коваленко, О.Г. Кальман, В.М. Попович, Є.Л. Стрельцов.

Питанню наукової розробки детермінації злочинів, які вчиняються у бюджетній сфері, частково присвятили увагу такі українські науковці: А.В. Баб'як, С.О. Лук'яненко, А.В. Некрасов, Д.Й. Никифорчук, В.Л. Ортинський, В.В. Пивоваров та інші [97; 124; 125].

На сучасному етапі з'ясуванням проблем детермінації окремих злочинів, вчинених у бюджетній сфері, у межах виконання дисертаційних досліджень займаються Р.К. Антонов (досліджується оперативно-розшуковий аспект) та О.З. Гладун (кримінологічний аспект) [120, с.

130; 121, с. 173]. Однак в оприлюднених результатах досліджень ними пропонуються лише окремі аспекти детермінаційного комплексу злочинів, які вчиняються у бюджетній сфері, що не дає повного уявлення про систему соціальних явищ та процесів, котрі обумовлюють вчинення злочинів, пов'язаних із незаконним використанням бюджетних коштів.

Зважаючи на начебто достатню кількість досліджень, присвячених проблемам детермінації злочинності, здавалося б, що всі спірні та невіршені задачі вже знайшли своє розв'язання. Однак з огляду на те, що злочинність – явище соціально-правове та мінливе відповідно до змін у суспільному житті, запропонувати єдиний детермінаційний комплекс, систему заходів запобігання та однозначно вирішити проблему детермінації злочинності неможливо.

У зв'язку з цим у різні періоди виникає необхідність вивчення факторів злочинності, які сприяють вчиненню злочинів за нових умов.

Стосовно дослідження проблем детермінації злочинів, пов'язаних з порушенням законодавства про бюджетну систему України, зазначимо, що ця проблема ґрунтовно взагалі не вивчалась. Інтерес до проблеми детермінації злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, почав виникати нещодавно. На нашу думку, це пояснюється кризовим станом та глибоким занепадом сфери використання бюджетних коштів у країні.

У зв'язку з цим актуальною буде спроба використання системного підходу для встановлення причин та умов, які викликають вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів.

Однак слід одразу зазначити, що перелік усіх причин та умов дати неможливо, оскільки негативні фактори, які створюють передумови для вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, містяться практично у всіх сферах життєдіяльності суспільства, його інститутів, соціальних груп та окремих осіб [99, с. 57]. Тому вважаємо за доцільне більш детально зупинитись на характеристиці тих криміногенних факторів, які здійснюють визначальний вплив на криміналізацію сфери використання бюджетних коштів. Це, зокрема, економічні, політичні, правові, ідеологічні, організаційно-управлінські, а також недоліки в діяльності правоохоронних органів.

Основний вплив на детермінацію досліджуваних злочинів здійснюють **економічні фактори**. Саме вони є ядром даного виду злочинів, оскільки формують корисливу мотивацію злочинців [99, с. 56].

Визначальне місце у тінізації економіки належить бюджетній сфері. На нашу думку, складна криміногенна ситуація у бюджетній сфері пев-

ним чином зумовлена відсутністю єдиної концепції державної політики економічного розвитку країни, яка б інтегрувала у собі основні напрямки розвитку, механізм реалізації, дієву систему стимулювання, контролю та відповідальності. Становлення ринкової економіки здійснювалося безсистемно, не було забезпечено чіткого контролю за розвитком економічної ситуації, та, відповідно, витрачанням бюджетних коштів. Адже з метою виправлення недоліків дії ринкових механізмів держава повинна регулювати розвиток економіки [104, с.60].

О.М. Бандурка зазначає, що економічна злочинність змінює свій якісний склад у чіткій відповідності до тих змін, які відбуваються у легальному секторі економіки [14, с. 3]. На підтвердження цього можемо додати, що з функціонуванням бюджетної системи України поширюються зловживання з бюджетними коштами. Цікавим є той факт, що найбільша кількість зловживань спостерігається з бюджетним коштами, які виділяються для підтримки пріоритетних напрямків вітчизняної економіки. Це, зокрема, аграрний сектор, паливно-енергетичний комплекс тощо.

Слід також зазначити, що спостерігається чітка закономірність та залежність якісних змін у злочинності відповідно до державного фінансування не тільки окремих галузей економіки, але й надання фінансової підтримки регіонам. Наприклад, у відповідності до обсягів фінансування у 2009 р. найбільшу кількість зловживань щодо бюджетних коштів було виявлено у Дніпропетровській, Донецькій, Луганській, Одеській, Кіровоградській та Харківській областях. Цю закономірність можна пояснити психологічним фактором, який має корисливе забарвлення. Тобто володіючи інформацією про обсяги бюджетного фінансування тих чи інших бюджетних програм, отримувачі бюджетних коштів прагнуть незаконно заволодіти ними.

Так, у 2009 р., коли економіка країни перебувала у гострому кризовому стані, а державний бюджет був прийнятий з дефіцитом 31 105 000 тис. грн., підрозділами ДФІ України були виявлені витрати фінансових і матеріальних ресурсів на загальну суму 3 435 538,78 тис. грн.

Зокрема, з порушенням бюджетного законодавства було незаконно проведено витрат на суму 1 976 554,39 тис. грн., з яких 942 362,56 тис. грн. (47,67 %) – у бюджетних установах та 14 869,33 тис. грн. (0,75 %) – у державних цільових фондах. Того ж року органами ДФІ України виявлено 313 064,53 тис. грн. нецільових витрат бюджетних коштів, з яких витрати на суму 283 499,34 тис. грн. (90,5 %) вчинені у бюджетних установах, на суму 75,49 тис. грн. – у державних цільових фондах [59].

На думку Г.Ю. Дарнопих, економічні чинники виникають і прогресують головним чином в умовах, коли недостатньо реалізуються або іг-

норуються національні інтереси і пріоритети держави в найважливіших структурах макроекономіки [47, с. 139].

Серед широкого спектру *факторів економічного характеру*, які суттєво вплинули на рівень, динаміку та структуру злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, можемо виділити такі:

- відсутність єдиної концепції державної політики економічного розвитку країни, яка б інтегрувала у собі основні напрямки розвитку, механізм реалізації, дієву систему стимулювання, контролю та відповідальності;

- падіння валового внутрішнього продукту. У 2009 р. показник ВВП знизився на 15,1 % в порівнянні з 2008 р. У результаті цього був прийнятий державний бюджет, показники якого не відповідали дійсності, були нереальними для виконання. Це і стало передумовою неефективного, нецільового використання бюджетних коштів, розпорошення бюджетних коштів між бюджетними програмами без концентрації на конкретних цілях, яких держава прагнула досягти;

- зниження рівня матеріального забезпечення населення. Невідповідність рівня матеріального забезпечення службовців та їх життєвих потреб, що породжує корисливу мотивацію державних службовців під час розподілу та використання бюджетних коштів [32, с. 159];

- зростання рівня безробіття. В Україні рівень безробіття економічно активного населення віком від 15 до 70 років зріс з 6,4 % у 2008 р. до 8,8 % у 2009 р. Так, кількість зареєстрованих безробітних на 1 травня 2010 р. складала 23,3 % всіх безробітних працездатного віку. Серед них 10,7 % втратили роботу саме з економічних причин. Негативно впливає на створення умов для працевлаштування безробітних відсутність Державної програми зайнятості населення. Після 2005 р. КМУ не затверджувались державні програми зайнятості, які забезпечували б комплексний підхід до вирішення завдань збалансування попиту на робочу силу та її пропонування. Натомість Уряд затверджував Основні напрями проведення державної політики зайнятості, які носять декларативний характер. На їхнє виконання не передбачалося обсягів фінансового забезпечення, не визначалися кількісні показники та відповідальні виконавці. На 2009 р. не затверджувались навіть Основні напрями [109];

- зростання загальної суми заборгованості з виплати заробітної плати. Так, якщо в 2008 р. вона становила 668,7 млн грн., то вже у 2009 р. – 1 188,7 млн грн.*;

* За офіційними даними Держ. ком. статистики України щодо заборгованості із заробітної плати [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukrstat.gov.ua>.

- існування «тіньового» сектора економіки, який охоплює майже всі сфери життєдіяльності країни та забезпечує своє функціонування переважно через створення фіктивних фірм, використання підставних осіб, проведення безтоварних операцій;

- відсутність економії бюджетних коштів та використання їх виключно за цільовим призначенням з боку розпорядників та несумлінних отримувачів бюджетних коштів. Така поведінка, як правило, зумовлюється прагненням незаконно отримати бюджетну підтримку та використати її на власний розсуд;

- відсутність економічно обґрунтованого та законодавчо регламентованого механізму надання фінансової підтримки за рахунок бюджетних коштів. Це сприяє зловживанням з бюджетними коштами, їх неефективному та нецільовому використанню.

Серед широкого загалу економічних детермінант найважливішими, такими, що потребують негайного реагування з боку державних інституцій, є такі: існування «тіньового» сектора економіки, який охоплює майже всі сфери життєдіяльності країни та забезпечує своє функціонування переважно через створення фіктивних фірм, використання підставних осіб, проведення безтоварних операцій; падіння вітчизняного виробництва, криза робочих місць, дефіцит бюджету, наявність можливостей для юридичних та фізичних осіб ухилятися від сплати податків, що створює значні труднощі у виконанні дохідної частини, повноту стягнення податкової заборгованості.

Слід вказати і на такий фактор економічного характеру, як відсутність економії бюджетних коштів та використання їх виключно за цільовим призначенням з боку несумлінних отримувачів бюджетних коштів. Така поведінка, як правило, зумовлюється прагненням незаконно отримати фінансову допомогу та використати її на власний розсуд.

Досить значного поширення зловживання з бюджетними коштами набули у агропромисловому комплексі України. Це пов'язане з тим, що з метою виведення аграрного сектора з кризи держава збільшує фінансування пріоритетних напрямків сільського господарства, таких як підтримка фермерських господарств, новостворених підприємств, підтримання індивідуального житлового будівництва та інше. Ці програми реалізуються шляхом надання дотацій сільськогосподарським виробникам з метою стимулювання розвитку їх виробництва та компенсації проведених витрат. Однак прагнення держави підтримати сільськогосподарського виробника сприймається останнім як один із можливих способів незаконно збагатитися та отримати на пільгових умовах бюджетні кошти.

Наприклад, у 2005 р. за матеріалами УДСБЕЗ УМВС України в

Дніпропетровській області прокуратурою Дніпропетровського району порушено кримінальну справу № 4059051 за ознаками складу злочину, передбаченого ч. 2 ст. 222 КК України, стосовно посадових осіб ФХ „Червона Калина”, які з метою отримання грошової допомоги з державного бюджету умисно надали до регіонального відділення Українського фонду підтримки фермерських господарств свідомо неправдиві відомості про мету отримання грошової допомоги, в результаті чого ФГ “Червона Калина” з державного бюджету незаконно було надано грошові кошти в сумі 10000 грн. Отримані кошти ФГ використало не на придбання посівного матеріалу та паливно-мастильних матеріалів, як вказувалося у заявці, а на погашення раніше отриманого кредиту*.

Такі зловживання свідчать про відсутність економічно обґрунтованого та законодавчо регламентованого механізму надання фінансової підтримки за рахунок бюджетних коштів. Це сприяє зловживанням з бюджетними коштами, неефективному та нецільовому їх використанню. Тобто причина зловживань полягає у неузгодженості інтересів держави з особистими інтересами одержувача бюджетних коштів. Однак без двосторонньої зацікавленості (з боку держави та громадянина) та бажання сприяти стабілізації та розвитку окремої галузі народного господарства шляхом цільового та ефективного використання бюджетних коштів не можна встановити економічний баланс у державі в цілому.

Домінуючий вплив на розвиток злочинності у бюджетній сфері здійснюють *політичні фактори*. Аналіз політичної ситуації в країні до 2010 р. свідчить про поверхневе дослідження передумов недосконалості державного механізму, що призводило до прорахунків у проведенні політичних реформ. Серед інших чинників слід вказати відсутність комплексного підходу до формування політичної системи та повільного розвитку політичної культури та свідомості суспільства; політична нестабільність, яка виявляється у нестабільності існуючих політичних інститутів; дисбаланс функцій та повноважень законодавчої, виконавчої та судової гілок влади; непослідовність у проведенні суспільних перетворень, безсистемне та нерішуче впровадження демократичних засад у різних сферах суспільного життя; недосконалий механізм парламентського контролю за діяльністю вищих посадових осіб виконавчої гілки влади, у тому числі керівників правоохоронних та контролюючих органів [105, с. 189]; відсутність єдиної скоординованої політики запобігання злочинності у бюджетній та економічній сферах; незабезпеченість з боку уряду позитивного балансу доходів і витрат громадян країни; розбіжності у

* За даними УДСБЕЗ УМВС України в Дніпропетровській області.

політичних інтересах представників різних гілок влади як на державному, так і на місцевому рівнях; надто широкі розпорядчо-управлінські повноваження народних обранців та депутатська недоторканність.

На нашу думку, визначені вище політичні фактори створюють умови для вчинення злочинних діянь, безвладдя, поглиблюють економічну та політичну кризу в країні, а також безпосередньо впливають на зміну кількісних та якісних показників злочинності у бюджетній сфері. У той же час слід вказати, що політична ситуація дещо виправляється з приходом нової влади.

Відомо, що для будь-якої країни ефективність запобігання злочинам визначається значною мірою якістю законодавства, що є сутнісною складовою державної політики такого запобігання [23, с. 14].

Якщо норми чинного законодавства не відображають потреб об'єктивної дійсності, вони замість того, щоб бути регулятором суспільних відносин, перетворюються на чинники, які провокують різного роду порушення. Тому є надзвичайно актуальним дослідження **правових факторів**, які обумовлюють вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів. До них можна віднести:

1. Недосконалість норм бюджетного законодавства. Зокрема, норми Бюджетного кодексу України не в повному обсязі враховують особливості контрольної діяльності органів державної влади і органів державного фінансового контролю. Іноді вони дублюються і не розкривають сутності та механізму бюджетного контролю [34].

2. Залишається неприйнятним проект Закону України «Про державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства та про відповідальність за бюджетні правопорушення», реєстр. № 3242 від 17.03.2003 р.

3. Відсутність чіткого законодавчого визначеного переліку діянь, які слід вважати нецільовим використанням бюджетних коштів. Так, у наказі Мінфіну України, яким був затверджений «Порядок забезпечення органами державної Контрольно-ревізійної служби повернення коштів державних і місцевих бюджетів та державних цільових фондів, використаних підприємствами, установами і організаціями не за цільовим призначенням» (далі – Порядок) № 275 від 14.11.2000 р., який втратив чинність ще 08.08.2002 р., був наведений перелік діянь, які необхідно кваліфікувати як нецільове використання бюджетних коштів [161]. Позбавивши законної сили один нормативний акт, законодавець не запропонував іншого. Це призвело до того, що сьогодні на законодавчому рівні відсутній систематизований, узагальнений перелік діянь, який би чітко та конкретно вказував, які діяння слід вважати нецільовим використан-

ням бюджетних коштів. Лише у 2009 р. ГоловКРУ (тепер – ДФІ) у Листі «Про поняття «Нецільове використання бюджетних коштів» від 21.07.2009 р. № 26-18/17 надало міністерствам, іншим центральним органам виконавчої влади, місцевим фінансовим та контрольно-ревізійним органам роз'яснення, які саме діяння є нецільовим використанням бюджетних коштів [93]. Однак і цей документ не створював повного уявлення про те, які порушення бюджетного законодавства є нецільовим використанням бюджетних коштів, та не містив переліку цих діянь. Хоча, на нашу думку, така конкретизація потрібна в першу чергу для того, аби правильно надавати правову оцінку діянням та уникнути помилок при кваліфікації діянь, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів.

4. Недосконала законодавча конструкція ст. 210 КК України, яка була чинною до 1 січня 2011 р. Даною нормою передбачалась кримінальна відповідальність за порушення законодавства про бюджету систему України. Через недосконалість кримінально-правової норми вона практично не застосовується в практиці діяльності правоохоронних органів. Підтвердженням цьому є узагальнення матеріалів державної судової адміністрації. Так, протягом 2003–2007 рр. судами України було розглянуто всього 192 кримінальні справи за ст. 210 КК України, з яких лише 78 справи (40,6 %) – з постановленням вироку, а 85 (44,2 %) – із закриттям провадження у справі*. Про існування тенденції до зменшення кількості виявлених і засуджених осіб свідчить те, що протягом 2010 р. органами досудового слідства закінчено розслідування 12 кримінальних справ про злочини, передбачені ст. 210 КК України. При цьому на підставі п. 3 ст. 206 КПК України зупинено 11 таких справ*.

5. Відсутність на законодавчому рівні чіткого розмежування делегованих та власних бюджетних повноважень місцевих органів влади під час планування та виконання місцевих бюджетів. Це унеможлиблює контроль за використанням коштів, наданих у вигляді закріплених загальнодержавних податків та дотацій вирівнювання*. У країні так і не сформо-

* За даними Державної судової адміністрації України (лист від 26.06.09 № 14-4438/09).

* Статистична звітність форми №№ 6, 7 (річна) // Офіційний веб-портал Державної судової адміністрації України: [Електрон. ресурс]. – Режим доступу: http://court.gov.ua/sudova_statystyka/.

* Про результати аналізу формування і надання з державного бюджету України місцевим бюджетам трансфертів та стану міжбюджетних розрахунків у 2003-2004 роках / підготовлено департаментом з питань використання коштів державного бюджету в регіонах і затверджено постановою Колегії Рахункової палати від 27.08.2004 р. №17-2. – К.: Рахункова палата України, 2004. – Вип. № 16. – С. 8.

вана матеріально-фінансова база місцевого самоврядування, оскільки бюджетна система залишається централізованою. Залишаються практично не розподіленими повноваження між територіальними органами влади України, через що має місце дублювання повноважень та конкуренція компетенції органів влади. Повноваження не розподілені між органами: 1) державної влади – між обласною та районними адміністраціями; 2) місцевого самоврядування – між обласною, міською та районними радами; 3) між органами державної влади та місцевого самоврядування взагалі. А делегування певних повноважень від міських до районних органів влади не прописано детально в жодному нормативно-правовому акті України. Районні ради в містах не мають ніяких нормативно-правових основ своєї діяльності. Це не дозволяє їм діяти ефективно, так як ефективність вимагає визначення хоча б форм та методів такого розподілу. Тому першочерговою проблемою в системі місцевого самоврядування міст із районним поділом є формалізація та нормативна організація питання розподілу повноважень між органами влади [70].

Слід назвати позитивним усвідомлення на рівні вищого щабля виконавчої влади необхідності проведення адміністративної реформи місцевого самоврядування. Зокрема, необхідно забезпечити перерозподіл фінансових і владних ресурсів з центру на місця за принципом субсидіарності. На думку політиків-експертів, місцеві еліти повинні бути зацікавлені в розвитку регіонів. Неодмінною умовою політичної реформи є ліквідація виконавчих органів при обласних і районних адміністраціях і передача влади громадам в особі обласних і районних рад. Губернатори і голови райадміністрацій повинні виконувати виключно функцію контролю з боку держави. Для того, щоб вирівняти регіони економічно, необхідна і адміністративно-територіальна реформа [217]. В Україні адміністративна реформа розпочалась з 09 грудня 2010 р.

6. Відсутність у повному обсязі державних соціальних стандартів і нормативів, які відповідно до Закону України «Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії» від 5.10.2000 р. № 2017-III повинні бути базою для розрахунку видатків на соціальні цілі та формування на їх основі бюджетів усіх рівнів, не дає можливості визначити нормативно обґрунтовану потребу в коштах на виконання делегованих повноважень функцій держави органам місцевого самоврядування [136].

7. До грудня 2010 р. була відсутня законодавчо закріплена методика розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів, дотацій вирівнювання. Зокрема, Законом України від 1 липня 2004 р. № 1953-IV «Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіаль-

них громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань» закріплювалися основні вимоги та параметри до Формули розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів (дотації вирівнювання та коштів, що передаються до районного бюджету) [185]. Сама ж ця Формула була затверджена Постановою Кабінету Міністрів України від 31 грудня 2004 р. № 1782, яка втратила чинність 8 грудня 2010 р. Формула була розроблена для оцінки видатків місцевих бюджетів, містила численні коригувальні коефіцієнти, проте методи розрахунку цих коефіцієнтів та критерії їх застосування були маловідомі [50; 27, с. 8]. Відсутність чітких параметрів застосування Формул розрахунку міжбюджетних трансфертів свідчила про недосконалість правового регулювання.

Так, за матеріалами проведеного РП аудиту встановлено, що внаслідок недосконалості затвердженої Кабінетом Міністрів України Формули розподілу міжбюджетних трансфертів Мінфіном при розрахунку дотації вирівнювання не враховується реальна чисельність дітей, які відвідують дошкільні установи, в розрізі регіонів. Зазначене привело до того, що у 2003–2004 рр. на утримання цих установ по АР Крим та 10 областях було виділено надлишково (порівняно з обсягами, що відповідають реальній чисельності дітей) 180,0 млн грн., а інші регіони кошти недоодержали.

Результатом усвідомлення правової недосконалості нормативно-правових актів було прийняття КМ України 8 грудня 2010 р. Постанови № 1149, якою врегульовуються деякі питання розподілу міжбюджетних трансфертів. До того ж постановою КМ України від 15 грудня 2010 р. № 1132 затверджено Порядок перерахування міжбюджетних трансфертів між державним та місцевим бюджетом та між районним або міським бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст, адміністративно підпорядкованих відповідному району або місту [49; 164].

Щорічні зміни у Державному бюджеті України видів субвенцій соціального характеру та цілей, на які вони спрямовуються, прорахунки у плануванні, недостатній оперативний контроль з боку Мінфіну та Держказначейства створюють умови для неефективного використання коштів субвенцій, до втрати прозорості у цьому питанні; призводять до недостатнього фінансування певних видів послуг пільговикам [216].

Отже, відсутність чіткого розмежування видатків між окремими бюджетами, недосконалість формули розрахунку обсягів міжбюджетних трансфертів спричиняє відсутність відповідальності за реалізацію функціональних повноважень. Це певною мірою є передумовою порушення бюджетного законодавства, недотримання фінансової дисциплі-

ни, незаконного використання бюджетних коштів.

Резюмуючи вищевикладене, зазначимо, що наявні правові недоліки, на нашу думку, є результатом відсутності системного та налагодженого механізму вдосконалення законодавчої бази з регулювання бюджетних відносин. Це пов'язане з тим, що розробкою проектів законодавчих актів займаються профільні комітети, а їх прийняття здійснюється формально, без належного вивчення чинної бази та положень окремих нормативно-правових актів. У результаті приймаються закони, які один одному суперечать. Так, наприклад, Указом Президента України від 25.12.2001 р. № 1251/2001 та Постановою КМУ від 29.11.2006р. № 1673 регламентується пряма вказівка на необхідність внесення змін до КК України з метою посилення відповідальності за нецільове використання бюджетних коштів, недотримання процедури державних закупівель, порушення законодавства з фінансових питань. Однак незважаючи на вказівки вищезазначених нормативно-правових документів щодо посилення кримінальної відповідальності за незаконне використання бюджетних коштів, у квітні 2008 р. законодавцем були внесені зміни до ст.ст. 210, 211 КК, наслідком яких стало пом'якшення відповідальності за ці злочини*.

На нашу думку, така ситуація є одним з наслідків відсутності в Україні закону про кримінологічну експертизу законодавчих актів, яка покликана виявляти протиріччя та суперечності між нормативними актами. Це питання є особливо актуальним зараз, коли розглядаються проекти податкового кодексу, набирає чинності БК. Так, наприклад, після першого читання як Податкового кодексу, так і БК до Верховної Ради почали надходити законопроекти про необхідність внесення змін до запропонованого проекту, оскільки останній містить положення, що містять корупційну складову.

Також слід звернути увагу на те, що на сьогодні в Україні залишається незатвердженою Програма профілактики правопорушень до 2015 року, а з нею, відповідно, й головні напрямки запобіжної діяльності правоохоронних органів. Розпорядженням КМУ № 1911-р від 29.09.2010 р. була схвалена тільки Концепція Державної програми профілактики правопорушень на період до 2015 р. [208]. Хоча у зазначеній Концепції Програми визначено основні напрямки профілактики правопорушень, однак відсутність програми позбавляє можливості здійсню-

* У ч. 2 ст. 210 КК за вчинення порушень бюджетного законодавства в особливо великому розмірі, повторно або за попередньою змовою групою осіб, покарання у виді позбавлення волі на строк від двох до восьми років було замінено на позбавлення волі на строк від двох до шести років.

вати системний вплив на злочинність як у країні в цілому, так і в окремому регіоні.

Таким чином, підводячи ризику під правовими факторами, зазначимо, що наведений перелік, звісно, не є вичерпним, оскільки існуючих прогалин у законодавстві, що регулює бюджетний процес, безліч. Ми висвітлили основні з них, які у своїй сукупності створюють передумови для вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів.

Характеризуючи детермінаційний комплекс причин та умов, які сприяють вчиненню злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, слід підкреслити негативний вплив такого соціально-правового явища, як корупція, тим паче що декілька років Україна взагалі жила без антикорупційного законодавства. На думку минулого керівника РП В. Симоненка, причиною непереможності корупції є недосконала, недопрацьована, практично відсутня нормативно-правова база, яка не відповідає загальноприйнятим стандартам міжнародно-правових актів у цій сфері. Адже затверджені попереднім Урядом заходи запобігання корупції є профанацією, оскільки не містять конкретних механізмів їх реалізації, зовнішнім проявом чого є "хронічне невиконання" основних раніше прийнятих нормативно-правових актів з питань запобігання корупції, а також рекомендацій міжнародних експертів у цій сфері.

Так, протягом 2008–2009 років в Україні на реалізацію міжнародних проектів щодо запобігання корупційним явищам виділялося майже 32 млн доларів, але інформація про рух цих коштів в Україні відсутня, ні Мінфін, ні Держказначейство використання їх взагалі не контролюють. Фактично має місце черговий правовий казус: міжнародну допомогу отримують і нею розпоряджаються одні державні структури, а працюють і розробляють законодавство абсолютно інші [73].

Негативний вплив корупції на бюджетну сферу виявляється в тому, що вона сприяє неефективному та незаконному розподілу та використанню бюджетних коштів, зловживанням під час здійснення державних закупівель товарів, робіт та послуг, підвищення кінцевої ціни продукції і послуг для споживачів через "корупційні витрати", а відповідно зменшення рівня довіри громадян до влади, правовий нігілізм тощо.

Щорічно збитки, що завдані Україні внаслідок корупційних діянь, становлять до 30 % річного бюджету, в тому числі незаконний вивіз капіталу, ухилення від сплати податків тощо. Корупція, за приблизними оцінками, збільшує вартість товарів і послуг на 5–15 %. Близько 78 % населення України вважає, що більшість або всі посадовці схильні до

хабарництва і корупції*.

Важливим кроком на шляху зменшення негативного впливу корупції стало прийняття 1 квітня 2011 р. Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції». Слід зазначити, що закон містить низку новел.

Зокрема, розширено коло суб'єктів корупційних діянь. Так, до осіб зі статусом державних службовців додано осіб, які надають публічні послуги; осіб, які не є державними службовцями, проте отримують заробітну плату з державного чи місцевого бюджету; осіб, які постійно або тимчасово обіймають посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських функцій у підприємствах приватного сектору.

Поряд з цим розширено коло корупційних діянь. Так, до звичного переліку, який охоплював сприяння у підприємстві з використанням посадового/службового становища, здійснення підприємницької діяльності (безпосередньо або через входження до керівних органів юридичних осіб), відмову у наданні інформації та неправомірне сприяння у тендерних процедурах, додалися: неправомірне сприяння («простежування») у призначенні особи на посаду (для всіх суб'єктів); зайняття іншою, крім підприємницької, оплачуваною діяльністю (у т.ч. на умовах сумісництва) крім викладацької/творчої/наукової/медичної практики, якщо тільки законом безпосередньо не вказано на наявність такого права (наприклад, щодо права працювати за сумісництвом особам, які не є керівниками підприємств) (для державних службовців); одержання дарунків/пожертв за рішення/дії/бездіяльність в інтересах дарувальника (у т.ч. вчинені іншими особами), а також від підлеглих (для державних службовців та осіб, що отримують заробітну плату з бюджету/надають публічні послуги).

Чинним законом встановлено обмеження щодо роботи звільнених осіб. Зокрема, після звільнення державного службовця з посади йому забороняється: протягом одного року укладати трудові договори/правочини з особами, що були підконтрольні йому на час перебування його на посаді; розголошувати або іншим чином використовувати інформацію, яка стала йому відомою у процесі роботи на посаді державного службовця.

До того ж корупційним діянням тепер вважається відмова у наданні інформації, а так само й надання запитуваної інформації несвоєчас-

* За інформацією, оприлюдненою на інформаційному сервері «Політична Україна» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.polit.com.ua>.

но/недостовірно/не в повному обсязі. Право на такі запити щодо публічної інформації мають всі особи, адвокати тощо [153].

Слід зазначити, що Указом Президента України 21 жовтня 2011 р. № 1001/2011 схвалена Національна антикорупційна стратегія на 2011–2015 роки (далі – Стратегія) [188].

Основними завданнями Стратегії в частині вдосконалення системи використання державного майна та бюджетних коштів визначено: вдосконалення проведення зовнішнього незалежного аудиту в частині здійснення контролю за використанням коштів місцевих бюджетів; завершення проведення інвентаризації державних підприємств і організацій та формування Єдиного реєстру об'єктів державної власності; вдосконалення законодавства щодо процедур державних закупівель та впровадження системи їх зовнішнього аудиту, забезпечення прозорості процесу державних закупівель; удосконалення системи контролю за використанням державного майна з метою недопущення фактів одержання прихованих прибутків державними службовцями або, за їх сприяння, іншими особами чи угрупованнями; створення дієвого механізму детінізації ринку цінних паперів, проведення розрахунків за угодами з цінними паперами; вдосконалення механізмів залучення громадськості до контролю за законністю та ефективністю використання державного майна, бюджетних коштів тощо [188].

Схвалення на вищому державному рівні зазначених завдань боротьби з корупцією у бюджетній сфері свідчить про те, що всі ланки бюджетної системи є надзвичайно корумпованими. Хотілося б зазначити, що розроблення антикорупційної стратегії подолання корупції, прийняття нового закону є позитивними кроками на шляху боротьби з цим соціально негативним явищем. Проте корупція буде непереборною доки не зміниться ставлення осіб (суб'єктів корупційних діянь) до виконання покладених на них державою повноважень та усвідомлення неможливості використання службових повноважень для одержання неправомірної вигоди тощо.

Ще одним фактором, який негативно впливає на стан запобігання злочинам у бюджетній сфері, є відсутність Закону України «Про боротьбу з економічною злочинністю», який би визначив основні засади запобігання цьому негативному явищу. Незважаючи на домінуюче значення бюджетної сфери для економічної безпеки та першочерговість її захисту від зловживань, на нормативному рівні залишається нерозробленою Концепція реалізації державної політики щодо запобігання злочинам у бюджетній сфері. В останній вбачається доцільним викладення основних засад бюджетної політики, фінансового контролю, окреслення

кола державних та правоохоронних органів, які здійснюють охорону бюджетної сфери, заходів, які потребують першочергового вжиття для запобігання подальшій криміналізації бюджетної сфери, а також строків реалізації [4; 122]. У подальшому на підставі концепції доцільно було б розробити програму запобігання злочинам у бюджетній сфері або передбачити окремий розділ у загальнодержавній програмі запобігання злочинності.

В Україні діє широке коло нормативно-правових актів, які регулюють питання здійснення бюджетного процесу, порядку розподілу та використання бюджетних коштів, здійснення бюджетного контролю. Однак їх роз'єднаність, суперечливість, невідповідність вимогам часу, умовам бюджетної діяльності віддаляють державу від формування єдиної концепції державного бюджетного контролю. Тобто замість того, щоб сприяти подоланню корупції, чинне законодавство, навпаки, створює надійне підґрунтя для здійснення корупційних дій.

Однак у той же час прагнення держави до подолання злочинів у бюджетній сфері можемо побачити шляхом огляду та аналізу нормативно-правових актів, які регулюють суспільні відносини у цій галузі.

Зокрема, з метою посилення управління державними фінансами, забезпечення достовірної звітності про використання бюджетних коштів в Україні 20.08.2008 р. на розгляд ВР України було запропоновано проект Закону України «Про державний фінансовий контроль» № 2020, який так і залишається неприйнятим [150].

Також з метою адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу відповідно до Закону України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004 р. № 1629-IV Міністерством фінансів України у 2008 р. розроблено Проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань бухгалтерського обліку» [151]. Згідно зі згаданим законопроектом передбачається введення посади державного бухгалтера, який наділяється повноваженнями щодо зведення та аналізу показників розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів, які виконують бюджетні програми у системі головного розпорядника бюджетних коштів, а також контроль за дотриманням бюджетного законодавства в межах повноважень, встановлених законодавством [133]. Таке нововведення викликано прагненням вдосконалити управління державними фінансами, уникнення розбіжностей між даними обліку, що ведеться органами казначейства, і розпорядниками бюджетних коштів, запровадження уніфікованих підходів до організації бюджетного обліку в секторі дер-

жавного управління. Законопроектом передбачається запровадження складання фінансової звітності за міжнародними стандартами фінансової звітності, що гармонізуватиме з Постановою Європейського парламенту і Ради Європейського Союзу від 19 липня 2002 р. № 1606/2002 щодо застосування міжнародних стандартів фінансової звітності.

Також з точки зору організації взаємодії з органами контролю застосовує на увагу зміст ст. 6 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», що визначає порядок проведення позапланових заходів зі здійснення державного нагляду (контролю) [194, с.19].

Під час проведення позапланового заходу з'ясовуються лише ті питання, необхідність перевірки яких стала підставою для здійснення цього заходу, з обов'язковим зазначенням цих питань у посвідченні (направленні) на проведення державного нагляду (контролю).

Проведення позапланових заходів з інших підстав, крім передбачених, забороняється, якщо інше не передбачається законом або міжнародним договором України, згода на обов'язковість якого надана ВР України.

Таким чином, звернення міліції до органу контролю, що підпадає під дію Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності», не є підставою для проведення позапланової перевірки суб'єкта господарювання.

Крім того, існує необхідність внесення законодавчих змін до ст. 6 вказаного вище Закону та передбачення додаткової підстави для проведення позапланової перевірки, якою є «звернення правоохоронних органів у зв'язку з виявленням обставин, які можуть свідчити про порушення суб'єктом господарювання вимог законодавства. Позаплановий захід у цьому разі розпочинається протягом доби з часу отримання звернення, якщо правоохоронним органом не визначено іншого терміну».

Слід звернути увагу на те, що відповідно до ст. 2 Закону України «Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності» сфера дії цього Закону не поширюється на відносини, які виникають під час здійснення заходів валютного контролю, контролю за дотриманням бюджетного законодавства та використанням державного й комунального майна, інших видів спеціального державного контролю за діяльністю суб'єктів господарювання на ринку фінансових послуг, державного контролю за дотриманням законодавства про захист економічної конкуренції, а також оперативно-розшукової діяльності, дізнання, прокурорського нагляду, досудового слідства і правосуддя.

Таким чином, Державна фінансова інспекція, Національний банк, Рахункова палата, Антимонопольний комітет, Державний комітет фі-

нансового моніторингу України, Державна комісія з регулювання ринків фінансових послуг України, з якими найчастіше співпрацюють підрозділи Державної служби боротьби з економічною злочинністю, не підпадають під дію цього Закону [228, с. 38]. Кожний зі вказаних органів керується своїми законодавчими актами, через що не завжди вдається досягти узгоджених дій та ефективної взаємодії контролюючих та правоохоронних органів.

На думку О.М. Бандурки, для зменшення корумпованості і зловживань з боку державних чиновників необхідно обмежити їх дозвільні функції та можливість свавільно втручатися в економічну діяльність підприємства [14, с. 6]. З огляду на це потребують з'ясування *політичні детермінанти* злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, оскільки лише за наявності пропорціонального та законодавчо передбаченого розподілу повноважень між гілками влади в державі створюються передумови для стабільного та налагодженого функціонування усіх інституцій державної влади.

Відсутність взаємопорозуміння та постійна конфронтація дій різних гілок влади в Україні призводить до того, що вчасно не приймаються закони, які б регулювали сферу використання бюджетних коштів, або приймаються без належного опрацювання. До того ж через політичні протистояння та боротьбу за владу не забезпечується ефективне планування видатків бюджету. Можновладці, лобіюючи власні інтереси, передбачають більший обсяг видатків, який є вигідним для них, а не керуються потребами держави. Така ситуація є ознакою безвладдя та виступає умовою вчинення інших злочинів.

Як зазначає І.Б. Медицький, зміна політичної ситуації нерідко пов'язана зі зміною правової оцінки суспільно небезпечних діянь. Дії, що раніше кваліфікувалися як злочинні, або отримують більш «м'яку» кваліфікацію, або взагалі не вважаються злочинними [104, с. 85].

Значний вплив на зміни у стані, структурі та динаміці зазначених злочинів здійснюють *ідеологічні фактори*, які безпосередньо впливають на соціальну, економічну, політичну та духовну сфери суспільства. Держава повинна застосовувати усі сили та засоби для виховання духовності народу, що включає в себе отримання повноцінної освіти та професії, прищеплення загальної культури, моральних цінностей, тобто всього того, що робить людину повноправним членом суспільства [104, с. 96].

Внаслідок дефіциту державного бюджету, нехватки бюджетних коштів для фінансування першочергових витрат населення в кризовому становищі опинилася діяльність держави, спрямована на підвищення

ідеологічного розвитку суспільства. Через брак бюджетних коштів не отримують належного фінансування заклади освіти та культурного виховання. Низькоякісні твори культури та мистецтва, які сьогодні дуже поширені, не сприяють підвищенню духовності, а навпаки, провокують безініціативність, інертність та моральну деградацію молоді.

До того ж спостерігається деформація духовно-моральної сфери суспільства, пов'язана з падінням престижу чесної праці, поширенням серед населення уявлення про можливість легкого досягнення благополуччя тощо [45, с. 9].

Вибіркове вивчення та узагальнення матеріалів контролюючих, правоохоронних та судових органів свідчить, що серед безлічі факторів, які зумовлюють вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, найбільш численною є група **організаційно-управлінських детермінант**, до яких можна віднести такі:

- низький рівень фінансової та управлінської дисципліни [33];
 - достатньо широкі повноваження службових осіб з розподілення бюджетних коштів. Цей фактор сприяє порушенню встановленого регламенту розгляду заяв на виділення кредитів з бюджету. Відповідні заяви не виносяться на обговорення комісій з кредитування або кредитування не здійснюється в межах конкурсів, а приймається одноособовим рішенням службової особи. До того ж бюджетні кошти виділяються без забезпечення гарантій їх повернення, а також під мінімальний процент або взагалі без процентів, що має наслідком витрачання бюджетних позичок службовими особами органів влади на власні потреби [75, с. 76];
 - недотримання керівництвом бюджетних установ вимог Указу Президента України від 28.02.1997 р. № 187/97 щодо черговості використання бюджетних коштів. Зокрема, бюджетні кошти повинні використовуватися у такій черговості: 1) заробітна плата та прирівняні до неї платежі; 2) оплата харчування та медикаментів; 3) оплата комунальних послуг; 4) інші платежі [155];
 - відсутність дієвого контролю за витрачанням бюджетних коштів та поверненням державних цільових позик;
 - відсутність належного державного контролю за сплатою та відшкодуванням ПДВ, що призвело до створення самодостатньої та самовідновлювальної системи «тіньового» відшкодування коштів за рахунок бюджету;
 - недостатній рівень компетентності ДФІ, наслідком чого стало неякісне проведення перевірок стану ведення фінансово-господарської діяльності;
- під час складання кошторисів відбувається неврахування держав-

ними підприємствами можливостей зменшення витрат або отримання додаткових доходів, що призводить до завищення потреби в державній фінансовій підтримці чи затвердженні плану асигнувань у завищеному обсязі;

- відсутність з боку керівників підрозділів ДФІ належного контролю за діяльністю підлеглих працівників з питань виконання завдань і функцій у сфері здійснення державного фінансового контролю;

- не забезпечується реалізація програмно-цільового методу, тобто спрямування державної фінансової підтримки відбувається за відсутності чітких критеріїв їх надання, що не сприяє об'єктивному розподілу бюджетних коштів між одержувачами. У програмах підтримки галузей національної економіки не передбачаються конкретні результати діяльності, а лише витрати. Внаслідок цього не відбувається концентрація бюджетних ресурсів задля досягнення визначених цілей [203, с. 57];

- через те, що головні розпорядники бюджетних коштів не володіють у повному обсязі інформацією про мережу підпорядкованих розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, не забезпечується обґрунтоване виділення асигнувань [203, с. 59];

- низька ефективність контролю за достовірністю обрахунку підрядними організаціями вартості або обсягів виконання ремонтно-будівельних робіт;

- призначення виплат з бюджету на підставі неправдивих документів внаслідок безконтрольності службових осіб;

- неврахування при затвердженні кошторисів наявності дебіторської заборгованості установ, що утримуються за рахунок коштів державного бюджету;

- відсутність конкретного механізму реалізації програм, чітких пріоритетів у концентрації капітальних вкладень на найважливіших об'єктах і об'єктах із високим ступенем готовності. Бюджетні кошти виділялися безсистемно, у недостатніх обсягах і розподілялися за методом «затикання дірок» [224];

- непроведення фінансовими службами та тендерними комітетами (з червня 2010 р. – комісії з конкурсних торгів) попереднього вивчення та аналізу ринку і цін на ньому, що призводить до акцепту цінових пропозицій учасників за найменшою ціною, яка значно перевищує середню ринкову на час проведення торгів;

- недоліки у підборі керівних кадрів. Це пов'язане з тим, що на керівні посади особи приймаються за «домовленістю» або за матеріальну винагороду. У зв'язку з цим при визначенні кандидатур на керівні посади головних розпорядників та розпорядників бюджетних коштів не вра-

ховується досвід роботи, компетентність особи. Перевага надається особистим корисливим інтересам і можливості проводити незаконні операції з бюджетними коштами через цю особу в подальшому;

- корумпованість високопосадових осіб бюджетних установ, які наділені правом розподілу та використання бюджетних коштів, внаслідок чого виникають злочинні домовленості щодо завищення вартості та обсягів виконаних робіт між розпорядниками бюджетних коштів та керівниками підрядних організацій;

- пільговий режим бюджетного фінансування вищих органів державної влади – розпорядників бюджетних коштів (уряд, міністерства, відомства, управління) [242, с. 110]. Для подолання цього фактору пропонується запровадити єдину схему бюджетного фінансування для всіх розпорядників бюджетних коштів шляхом ліквідації практики бюджетного фінансування за відомчою структурою [242, с. 112];

- відсутність належної взаємодії між контролюючими та правоохоронними органами;

- відсутність контролю з боку працівників ДФІ за усуненням порушень, які були виявлені в ході інспектування фінансово-господарської діяльності бюджетної установи;

- помилки і недоліки у діяльності посадових осіб, які виражаються у невиконанні приписів центральних органів влади, бюрократизмі, недотриманні законів та ігноруванні потреб простої людини, нігілістичному ставленні чиновників до правових норм, актів та посадових інструкцій, що регламентують їх компетентність та коло обов'язків [104, с. 95];

- недосконалий механізм функціонування бюджетної системи в частині взаємоузгодженого функціонування державного та місцевих бюджетів: відсутність чіткого розмежування видаткових повноважень органів місцевого самоврядування, що не сприяє посиленню збалансованості бюджетної системи; високий рівень ротаційності місцевих бюджетів; відсутність чітких критеріїв перерозподілу видатків між державним та місцевими бюджетами; недостатня прозорість формування та виконання місцевих бюджетів [207, с. 12].

Таким чином, узагальнюючи вищевикладені організаційно-управлінські детермінанти злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, зазначимо, що цей перелік не є вичерпним, оскільки злочинність у бюджетній сфері, як і злочинність в цілому, явище мінливе. У зв'язку з цим головним завданням правоохоронних органів залишається вжиття заходів, спрямованих на забезпечення додержання законодавства у бюджетній сфері, запобігання незаконному розподілу, розкраданню, нецільовому використанню бюджетних коштів.

Зробити це можливо лише володіючи системою знань про ті причини і умови, які сприяють їх вчиненню [254, с. 122-125].

Наступну групу детермінант утворюють **недоліки у діяльності правоохоронних органів щодо запобігання досліджуваним злочинам.**

Одним з таких недоліків є недосконалість механізмів координації та взаємодії правоохоронних органів під час виявлення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів. Так, законодавством визначено, що контроль за дотриманням бюджетного законодавства здійснює Верховна Рада України та АРК, РП України, Міністерство фінансів України, ДФІ України. Тобто саме ці органи координують діяльність бюджетних установ стосовно дотримання бюджетного законодавства. Головним координатором діяльності щодо запобігання злочинам у бюджетній сфері органів внутрішніх справ, органів служби безпеки, органів податкової міліції та інших правоохоронних органів є Генеральний прокурор України та підпорядковані йому прокурори.

При цьому хоча й розроблено ряд нормативних документів, які стосуються питань координації та взаємодії, вони здебільшого мають декларативний характер. Залишається нерозробленим та невідпрацьованим реальний механізм координації та взаємодії правоохоронних органів.

До того ж не існує єдиної багаторівневої системи запобігання злочинам у бюджетній сфері. Однак у даному напрямку спостерігаються позитивні зрушення. Для запобігання відшкодування ПДВ ДСБЕЗ розробляється спільний проект із Державною казначейською службою України щодо обміну інформацією про суб'єктів, які претендують на бюджетне відшкодування ПДВ, з метою запобігання незаконних виплат, а також виплат на підставі неправомірних судових рішень.

Проблемну зону створює недосконалість розроблених методик для виявлення фактів зловживань із бюджетними коштами. Ця проблема пов'язана з тим, що злочини порівняно нові, і тому ґрунтовні дослідження цих злочинів в Україні майже не проводилися. Ця перепона в діяльності правоохоронних органів тісно пов'язана з іншою, яка полягає у плинності кадрів (особливо в органах внутрішніх справ) та, відповідно, значному омолодженні працівників оперативних підрозділів.

Логічним буде визначення ще однієї проблеми в діяльності працівників ОВС: недостатній рівень компетентності працівників через відсутність у них економічної освіти та ґрунтовних знань бюджетного законодавства. Більшість правоохоронців мають переважно юридичну освіту та є спеціалістами у галузі юриспруденції, але специфіка злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, вимагає знання бухгалтерського обліку, відомчих документів, які регламентують

фінансово-господарську діяльність установ, тощо. Поверхневі знання законодавства, яке регламентує порядок використання бюджетних коштів, проведення державних закупівель товарів, робіт та послуг за бюджетні кошти; необізнаність оперативних працівників щодо джерел формування, складу й структури доходів та видатків бюджету перешкоджає їм вчасно запобігати вчиненню цих злочинів, а також правильно кваліфікувати суспільно небезпечне діяння; відсутність правової регламентації надання інформації державними організаціями підрозділам ДСБЕЗ не сприяє своєчасному запобіганню цим злочинам [114, с. 74].

Окрім того, молоді випускники не завжди можуть адаптуватися до реальних умов роботи в практичних підрозділах. Значна їх частина не витримує навантаження та залишає службу в ОВС. Сьогодні типовий працівник ДЗБЕЗ – це фахівець, який перебуває на етапі свого професійного становлення. Вік у середньому 25 років, за віковою періодизацією належить до психологічно напруженого та емоційного насиченого етапу соціалізації, що в переважній більшості гальмує процес формування професійної майстерності [229, с. 35].

Перешкоджає діяльності правоохоронців і використання застарілих методів запобігання злочинності. Адже злочинність завжди рухається попереду, тому державні органи не встигають вчасно реагувати на вдосконалення злочинної майстерності та зухвалості.

Ще однією проблемою в діяльності правоохоронних органів є нежиття достатніх заходів, спрямованих на відшкодування завданих державі збитків. Аналіз слідчо-судової практики свідчить, що відшкодування заподіяних збитків відбувається шляхом сплати штрафу, накладення арешту на майно, конфіскації майна тощо. Однак працівникам правоохоронних органів необхідно більше уваги приділяти контролю за власністю особи, яка вчинила злочини, пов'язані з порушенням законодавства про бюджетну систему України, та зміною власника цього майна.

Залишається проблемою і гонитва за кількісними показниками, в процесі якої втрачається якість цієї діяльності. Загальновідомо, що час навантаження на одного оперуповноваженого перевищує встановлені науково обґрунтовані показники. Перенавантаження оперуповноважених ДСБЕЗ, незадовільні умови їхньої праці, низькоякісний склад апарату оперуповноважених ДСБЕЗ негативно позначаються на характері оперативно-розшукової діяльності цих підрозділів [19].

Недоліком існуючої системи оцінки ефективності службової діяльності є те, що оперативний працівник не зацікавлений у тому, щоб попередити вчинення злочину. Хоча ст. 2 Закону України «Про міліцію» першочерговим завданням оперативного працівника називає запобіган-

ня правопорушенням та їх припинення, і лише потім – виявлення та розкриття злочину. Однак наразі показники ефективності та результативності діяльності оперативного працівника щодо запобігання злочинам на пріоритетних напрямках економіки визначаються за кількістю саме виявлених злочинів і поставлених на облік злочинів [6, с. 315]. На нашу думку, оцінка ефективності здійснення профілактичної роботи має базуватися на якісних показниках вжитих заходів, спрямованих на усунення причин та умов, що сприяють вчиненню злочинів у бюджетній сфері, стану взаємодії підрозділів ОВС з іншими правоохоронними та контролюючими органами, а також ЗМІ. Окрім того, про належний рівень профілактичної роботи свідчить реалізація працівником ОВС законодавства.

В даному аспекті слід вказати на прагнення чинного керівництва МВС змінити систему оцінки діяльності ОВС. Зокрема, наказом МВС України від 25.05.2010 р. № 197 «Про затвердження системи оцінки діяльності органів внутрішніх справ України на основі нових критеріїв» визначені нові критерії оцінки діяльності ОВС. Однак зазначена система не позбавлена недоліків. Зокрема, згідно з п. 2.1. розділу 2 «Профілактична робота» пропонується ефективність профілактичної роботи визначати за кількістю кримінальних справ, за якими винесені подання щодо усунення причин та умов, що сприяють вчиненню злочинів [175]. На нашу думку, здається недостатньо обґрунтованим визначення ефективності профілактики саме за кількістю кримінальних справ. Було б більш доцільним та таким, що буде свідчити про «реальну» профілактичну роботу, показником вважати не кількість кримінальних справ, за якими винесені подання, а безпосередню кількість таких подань (в порядку ст. 23-1 КПК України), а також підтвердних матеріалів (відповіді від підприємств, установ, організацій) про дійсне усунення тих причин та умов, які сприяли вчиненню злочину, та вжиття заходів щодо недопущення вчинення подібних злочинів в майбутньому. Наголошуємо на необхідності внесення відповідних змін до вищевказаного наказу.

Таким чином, підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що для мінімізації негативних проявів у бюджетній сфері, з метою активізації діяльності правоохоронних органів, які здійснюють виявлення та запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, необхідно вжити комплекс заходів, спрямованих на усунення організаційних та функціональних недоліків у діяльності правоохоронних органів, підвищення рівня обізнаності працівників ДСБЕЗ тощо. Лише за такої умови можливим буде досягнення покращення стану бюджетної дисципліни, економії бюджетних витрат, а також своєчасне запобігання

негативним наслідкам службових зловживань у бюджетній сфері.

Діяльність правоохоронних органів, на наш погляд, значно покращилась би внаслідок систематичної розробки та впровадження в неї новітніх науково-технічних засобів, інформаційних технологій та засобів запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, а також позитивного досвіду передових країн з питань запобігання цими злочинам [254, с. 230].

У цілому всі проблеми, які знижують ефективність діяльності підрозділів ДСБЕЗ, У(В)БОЗ та слідства щодо запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, умовно можна розділити на три групи: *правові, організаційні та кадрові*. Правові недоліки полягають у недосконалому, неповноті та суперечливості нормативно-правової бази. Щодо організаційних, то це передусім відсутність системності та належно організованого контролю за діяльністю, недосконала система оцінки ефективності показників діяльності тощо. Кадрові проблеми виявляють себе через брак досвідчених професійно підготовлених працівників, недосконалу систему підготовки кадрів, недостатній рівень готовності випускників відомчих вузів до роботи у практичних підрозділах.

Таким чином, охарактеризувавши причини та умови, які обумовлюють вчинення злочинів у бюджетній сфері, зазначимо, що цілеспрямована діяльність щодо усунення цих криміногенних детермінант сприятиме зменшенню рівня злочинності. Слід вказати, що визначальний вплив на вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, здійснюють фактори соціально-економічного, правового, політичного характеру, а також організаційно-управлінські детермінанти та недоліки в діяльності правоохоронних органів. Хоча зазначені фактори суттєво не відрізняються від тих, що впливають на економічну злочинність, але мають свої особливості.

Слід звернути увагу, що вже сьогодні керівництвом держави вживаються дієві заходи щодо виведення економіки країни з кризового стану, а також усунення передумов економічного та соціального характеру, які б сприяли вчиненню злочинів у бюджетній сфері. Так, 2 червня 2010 р. на засіданні Комітету з економічних реформ при Президентові України була схвалена Програма економічних реформ на 2010–2014 рр. «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» (далі – Програма), якою передбачається реформа практично всіх сфер та галузей вітчизняної економіки [56].

На виконання Програми КМУ вже прийнято розпорядження від 23 червня 2010 р. № 1725-р, яким визначені першочергові заходи щодо

реформування економіки [197]. Аналіз змісту вказаного розпорядження свідчить, що більшість заходів стосуються розробки нормативно-правових документів, які б урегулювали суспільні відносини в різних галузях економіки. В цілому сьогодні управлінські рішення керівництва країни щодо врегулювання відносин у бюджетній сфері стосуються жорсткого обмеження бюджетних витрат та економії бюджетних коштів [182, с. 44].

Підсумовуючи вищевикладене, можемо запропонувати комплекс заходів, спрямованих на усунення та нейтралізацію причин та умов, які обумовлюють вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів:

1) прийняти закон про державний фінансовий контроль, яким би чітко визначалися основні завдання, види, способи та методи фінансового контролю, об'єкти та суб'єкти його здійснення, чітко конкретизувалися повноваження кожного суб'єкта цієї діяльності, який би регламентував питання координації взаємовідносин суб'єктів фінансового контролю [150]*. Також необхідно вживати заходів до підвищення відповідальності осіб за проведення попереднього та поточного внутрішнього контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів. У цьому напрямі слід поліпшити роботу з добору та підготовки кваліфікованих кадрів для ДФІ, забезпечити систематичне підвищення їх кваліфікації. У зв'язку з тим, що внутрішній фінансовий контроль проводиться з метою виявлення та усунення порушень фінансової дисципліни, він виступає одним з елементів цілого комплексу запобіжних заходів, спрямованих на декриміналізацію бюджетної сфери в цілому;

2) розробити та прийняти закон про державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за бюджетні правопорушення. Розробка даного закону передбачалась Прикінцевими положеннями БК України 2001 р. Проект закону був розроблений та зареєстрований у Верховній Раді України 17.03.2003 р. № 3242, але дотепер так і залишається проектом [149]. Чинний БК вказівки на необхідність розробки даного закону не містить. Однак вважаємо, що актуальність прийняття даного закону не втрачена, оскільки повинен бути нормативно-правовий документ, який би врегулював відносини у цій сфері;

3) передбачити в законодавстві такі умови застосування кримінальної відповідальності, які б здійснювали стримуючу дію на осіб, схильних до вчинення злочинів;

* Проект закону знаходиться на розгляді в комітеті з питань бюджету.

4) розширити повноваження підрозділів ДФІ з метою надання їм права проведення ревізій суб'єктів господарювання всіх форм власності, а не лише на підконтрольних об'єктах, які використовують бюджетні кошти та майно [214, с. 10]. Також органам ДФІ було б доцільно розробити план заходів щодо поетапного охоплення державним фінансовим аудитом усіх бюджетних програм, підвищення рівня підготовки аудиторських звітів та кваліфікованих державних аудиторів [203, с.53];

5) підвищити ефективність роботи органів ДКС, оскільки Постановою КМУ № 1232 від 21.12.2005 р., якою затверджені «Питання Державного казначейства України», зазначається, що останні у межах своїх повноважень виконують контрольні функції, пов'язані зі здійсненням бюджетних повноважень при зарахуванні надходжень; відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів розпису державного та місцевих бюджетів; відповідністю платежів узятим зобов'язанням та бюджетним асигнуванням; витрачанням бюджетних коштів у процесі проведення перевірки відповідності підтверджених первинних документів розпорядників бюджетних коштів бюджетним асигнуванням та вимогам бюджетного законодавства. Адже саме етап реєстрації та обліку бюджетних зобов'язань, етап оплати рахунків розпорядників є одним з перших етапів, на якому можливе своєчасне виявлення та попередження порушення бюджетного законодавства [128];

б) вжити заходів для подолання корупційних зв'язків у здійсненні судочинства, тим самим сприяти підвищенню запобіжного впливу судової влади щодо запобігання злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів. Останнє можна реалізувати шляхом оприлюднення в засобах масової інформації вироків у кримінальних справах, пов'язаних з порушенням бюджетного законодавства. Адже на сьогодні узагальнення судових вироків за цією категорією справ свідчить, що лише у 7,4 % з них призначається реальне покарання, майже у 56 % вироків поряд з призначенням покарання у виді обмеження чи позбавлення волі застосовується ст. 75 КК, на підставі якої звільнюють винних від відбування покарання з іспитовим строком. Також близько у 40 % справ приймається рішення про звільнення від покарання на підставі Закону України «Про амністію» [242, с. 9];

7) при розробці державних цільових програм слід чітко визначати її мету, ґрунтовно підходити до розрахунку необхідної кількості фінансових ресурсів, виходячи з принципів раціональності, ефективності та економії бюджетних коштів на кожному етапі їх використання та за кожним напрямом. Адже у програмах підтримки галузей національної економіки не передбачаються конкретні результати діяльності, а лише видатки. Не за-

безпечується концентрація бюджетних ресурсів на досягненні визначених цілей, досить часто вони розпорюшуються між великою кількістю об'єктів [203, с. 53];

8) оптимізувати кількість розпорядників бюджетних коштів* та посилити контроль головних розпорядників бюджетних коштів за витрачанням бюджетних коштів підпорядкованими розпорядниками. Адже головні розпорядники не володіють повною інформацією про мережу підпорядкованих їм об'єктів і не контролюють їх діяльність, наслідком чого є безпідставне та необґрунтоване виділення асигнувань одержувачам бюджетних коштів [203, с. 53]. Також було б доцільним посилення персональної відповідальності керівників центральних і місцевих органів виконавчої влади за своєчасне і повне вжиття заходів щодо усунень порушень фінансової дисципліни та притягнення винних осіб до відповідальності;

9) запровадити сертифікацію головних бухгалтерів (керівників фінансових служб), розпорядників бюджетних коштів з метою підвищення професійних вимог щодо ведення бухгалтерського обліку та складання бухгалтерської звітності. Для забезпечення раціональності та економії витрачання бюджетних коштів розглянути можливість оптимізації кількості бюджетних установ та штатної чисельності працівників;

10) під час розробки загальнодержавних чи регіональних програм запобігання злочинності більш предметно та чітко визначати кінцевий результат, якого необхідно досягнути, а вже виходячи з цього визначати комплекс заходів досягнення мети;

11) вдосконалити механізм взаємодії між підрозділами ДФІ, прокуратури, внутрішніх справ і СБУ щодо запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів. В цьому напрямі вже зроблені позитивні кроки, зокрема, виданий спільний наказ Головки КРУ (зараз – ДФІ), МВС, СБУ та Генпрокуратури від 19.10.2006 р. № 346/1025/685/53 «Про затвердження Порядку взаємодії органів державної контрольно-ревізійної служби, органів прокуратури, внутрішніх справ, Служби безпеки України».

Слід зазначити, що крім перелічених заходів державою вживається ряд заходів загальнокримінологічного характеру*, що викликає певні зрушення в даній сфері. Зокрема, у 2003 р. в результаті внесення змін до КПК передбачена альтернативна підслідність злочинів, передбачених ст. 210, 211 КК. Надання можливості підрозділам ДСБЕЗ виявляти злочини даної категорії досить позитивно вплинуло на стан запобігання їм.

* На 2010 р. в Україні налічується близько 60 тис. установ та організацій – розпорядників та одержувачів бюджетних коштів.

* Наша позиція щодо змісту цього поняття.

Діяльність уповноважених органів із запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, повинна мати системний та комплексний характер, що передбачає об'єднання зусиль усіх органів державної влади. Особливої уваги потребують державні програми, спрямовані на розвиток економіки, підвищення рівня соціального забезпечення населення, зменшення розриву між бідним та багатим населенням, сприяння формуванню у свідомості державних службовців ідей законослухняності. Поряд з цим необхідно здійснювати складну роботу щодо усунення прогалин у чинному законодавстві [219, с.124].

Визначений детермінаційний комплекс слугуватиме теоретичною базою для конструювання ефективної системи заходів запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів. Проте не можна не вказати, що багатогранність та важливість проблеми детермінації злочинності, мінливість у часі та просторі передумов цих злочинів робить актуальність дослідження проблеми причин та умов конкретних злочинів перманентною.

1.4. Характеристика осіб, які вчиняють злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів

Розробка проблеми особи злочинця та методик прогнозування індивідуальної поведінки з метою винайдення оптимальних форм запобігання є основним завданням правової науки [88, с. 87]. Саме тому дослідження злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, та розроблення ефективних заходів запобігання цим злочинам неможливо без з'ясування сукупності ознак осіб, які вчиняють злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів.

Проблема особи злочинця є однією з найскладніших та ключових проблем сучасної вітчизняної кримінологічної науки [65]. На сьогодні проблемі особі злочинця приділяли увагу окремі науковці: С.М. Абельцев, Ю.М. Антонян, С.В. Бородін, В.М. Бурдін, В.В. Голіна, М.П. Дубінін, А.П. Закалюк, А.Ф. Зелінський, І.Г. Іванов, В.В. Лень, Р.І. Міхєєв, Г.В. Назаренко, В.Г. Павлов, Б.В. Сидоров та інші. Деякі роботи висвітлюють проблему особи злочинця з позиції кримінального права, але тією чи іншою мірою торкаються питань кримінології, інші навпаки.

У кримінологічній теорії досить розвиненою є тематика дослідження особи злочинця взагалі та особи злочинця певної категорії злочинів. Так, неодноразово проводилися дослідження особи рецидивного злочинця

(О.С Міхлін, С.В. Познишев), особи корисливого злочинця (М.Г. Міненко, В.Б. Ястребов). Вивчення спеціальної літератури свідчить, що останнім часом в межах вивчення особи корисливого злочинця приділяється увага особі економічного злочинця [18; 25; 60; 66; 102; 108; 122; 129; 238; 260]. Але в більшості випадків дослідження мають загальний характер, в них не завжди акцентується проблема вивчення особи злочинця в певній галузі економічних відносин. На нашу думку, це не є правильним, оскільки саме специфіка функціонування окремої галузі економіки визначає особливості формування особи злочинця, накладає певний відбиток на її психологію. Саме ці особливості слід враховувати правоохоронним органам під час планування конкретних заходів запобігання економічним злочинам, у тому числі злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів [240, с. 48].

Дослідження осіб, які вчиняють ці злочини, в подальшому дозволить глибше та предметно з'ясувати сутність криміногенних детермінант, які обумовлюють їх вчинення. Саме особа виступає своєрідним «елементом зв'язку» між соціальними умовами суспільного життя та злочинністю, правопорушник є центральною ланкою, що поєднує причину та наслідок [87, с. 10]. Адже сама по собі, без впливу внутрішніх спонукань та зовнішніх факторів, особа не буде вчиняти злочини. І саме тому вивчення сутнісних ознак, властивостей особи злочинця, результат їх взаємозв'язку, роль у вчиненні злочину є однією з обов'язкових умов здійснення ефективної запобіжної діяльності як в економічній сфері взагалі, так і щодо злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів.

Не поглиблюючись в дискусію щодо домінування в особі злочинця біологічного чи соціального, зазначимо, що сьогодні кримінологи дійшли єдиного висновку про амбівалентну біолого-соціальну зумовленість особи злочинця. Однак залишається важливою проблема ступеня їх співвідношення, адже співвідношення соціального та біологічного в поведінці кожної особи є різним та динамічним.

Так, російський професор А.В. Макаров вважає, що процес соціалізації особистості тісно пов'язаний з майбутньою злочинною поведінкою особи. Під час формування особистості мають значення такі біологічні якості особи, як стать, вік, а також індивідуальні фізичні та психологічні особливості людини, у тому числі патологічні відхилення від норми. Тобто під час формування особистості біологічні фактори відіграють роль умов, які полегшують або ускладнюють моральне формування особистості. Вчений зазначає, що вагому роль біологічні фактори відіграють під час формування поглядів, звичок, життєвої установки в ціло-

му, соціальні ж фактори домінують над факторами біологічними на будь-якому етапі формування злочинної особистості [99, с. 80].

Вітчизняний кримінолог О.Г. Кальман вважає, що не тільки соціальні фактори здійснюють вирішальний вплив на поведінку особи. Слід звертати увагу і на емоційний стан винного. Кожна людина у напруженій психологічній ситуації, під впливом емоційних реакцій спроможна вчинити будь-який злочин, тому виділити окремі риси злочинця, які б принципово відрізняли його від законослухняного громадянина, досить складно [66, с. 86-87].

Таким чином, підтримуючи позиції вчених, зазначимо, що під час дослідження особи злочинця потребують врахування як біологічні, так і соціальні фактори, які впливають на формування криміногенної мотивації особи.

Далі пропонуємо надати кримінологічну характеристику особи, яка вчиняє злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, за найбільш розповсюдженою структурою, яка охоплює як біологічні, так і соціальні якості та властивості особи. Зокрема, розкриємо *соціально-демографічні, соціально-рольові, морально-психологічні та кримінально-правові ознаки*. Таке уявлення про структуру особи злочинця є найбільш розповсюдженим у кримінології. Наприклад, О.М. Джужа в структурі вивчення особи злочинця виділяє соціально-рольові, соціально-демографічні, морально-психологічні та кримінально-правові групи ознак. Ю.М. Антонян також виділяє чотири групи ознак: соціально-демографічні і кримінально-правові, соціальні прояви у різних сферах суспільного життя, моральні, психологічні. Існують і інші підходи. Зокрема, С.Ф. Мілюков структуру особи злочинця розкриває через три групи ознак: демографічні, соціально-психологічні та соціально-правові, І.М. Даньшин – через п'ять: соціально-демографічні ознаки, особистісно-рольові властивості, особистісно-психологічні якості, риси правової і моральної свідомості та кримінально-правові ознаки [5, с. 101; 81, с. 37-40; 86, с. 170; 108, с. 7].

Системне дослідження визначених нами ознак дозволить з'ясувати особливості предметної структури ознак, властивостей, рис осіб, які вчиняють злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів.

Соціально-демографічні ознаки осіб, які вчиняють злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів. Узагальнення результатів діяльності підрозділів ДСБЕЗ, У(В)БОЗ щодо виявлення цих осіб свідчить про певне зниження їх кількості. Так, у 2002 р. було виявлено 2 281 осіб, а у 2009 р. – 2 007 (на 12% менше) осіб, які

вчинили злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів.

У більшості вивчених матеріалах кримінальних справ переважають чоловіки (у 70 % кримінальних справ), в 30 % випадків злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, були вчинені жінками. Досить високий відсоток вчинення злочинів жінками пояснюється тим, що посади, пов'язані з веденням фінансово-бухгалтерської документації, займають переважно особи жіночої статі. Щодо переваги чоловіків у загальній кількості осіб, то це пояснюється тим, що переважно чоловіки очолюють ОДА, РДА, фермерські господарства та інші суб'єкти господарювання. Показник співвідношення особи злочинця відрізняє дану категорію осіб від особи економічного злочинця, де співвідношення чоловіків та жінок приблизно співпадає (55,2 % – жінки, 44,8 % – чоловіки).

В середньому злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, вчиняють особи у віці 40–50 років (67,2 %), 18–40 років (18,9 %), понад 50 років (13,9 %).

Узагальнення матеріалів кримінальних справ свідчить, що 86,9 % осіб, які вчинили злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, мали вищу освіту, 8,6% – середню спеціальну і 4,3 % – середню освіту. Слід зазначити, що особи, які вчиняють злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, у порівнянні з особою середнього економічного злочинця відрізняються більш високим рівнем освіти.

Близько 74 % осіб мали сім'ю, розлучені та вдови – 21,7 %, неодружені особи фігурували у 8,6 % вивчених кримінальних справ.

Узагальнення статистичних даних ОВС свідчить, що 79 % злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, вчиняються в містах та селищах міського типу; близько 21 % – в обласних центрах та містах обласного значення. Це свідчить про те, що більша кількість злочинів вчиняється службовими особами сільського та міського рівня, які отримують бюджетні кошти для безпосереднього виконання покладених на них повноважень [Додаток В].

Зупиняючись на характеристиці *соціально-рольових ознак* досліджуваної категорії осіб, зазначимо, що особливістю злочинів, які вчиняються у бюджетній сфері, є те, що їх можуть вчинити лише особи, які безпосередньо мають доступ до бюджетних коштів, тобто мають можливість ними розпоряджатися. Це, зокрема, особи, які обіймають посади керівників управлінь, відділів, служб бюджетних установ, підприємств, організацій, а також суб'єктів підприємницької діяльності. Виходячи з

матеріалів вибіркового дослідження 49,7% кримінальних справ, злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, були вчинені керівниками бюджетних установ, з них 32,2% – державні службовці. Керівники суб'єктів підприємництва, які незаконно отримують бюджетні кошти або їх використовують, складають переважну більшість і становлять близько 50,3 % вивчених кримінальних справ. Бухгалтерські працівники вчиняють злочини у 18 % випадках.

Вибіркове вивчення кримінальних справ та аналіз бюджетного законодавства дає змогу виділити перелік криміногенних посад на об'єктах бюджетної сфери. На місцевому рівні на прикладі агропромислової сфери цей ланцюг утворюють: голова міської (сільської) ради народних депутатів – 5,4 %; начальник фінансового управління (відділу) ОДА (РДА) – 2,7 %; начальник управління (відділу) агропромислового розвитку ОДА (РДА) – 23,3 %; посадові особи агропромислових підприємств – 57,8 %; керівники фонду (відділень фонду) з підтримки агропромислових підприємств – 10,8 % тощо [Додаток В]. Слід звернути увагу, що на відміну від аналізованої категорії осіб у структурі осіб, що вчиняють економічні злочини, переважають робітники (62,8 %), а службовці становлять 11,2 %.

Результати проведеного вибіркового вивчення кримінальних справ про злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів в АПК, свідчать, що найчастіше останні вчиняються посадовими особами агропромислових підприємств у процесі незаконного отримання бюджетних коштів. Досить часто ці злочини вчиняються начальниками управлінь (відділів) агропромислового розвитку ОДА (РДА) у формі безпідставного визначення підприємств, яким надається право на отримання фінансової допомоги з бюджету.

Під час оперативного обслуговування об'єктів бюджетної сфери для оперативних працівників ДСБЕЗ та У(В)БОЗ з метою своєчасного запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, важливе значення має інформація про посади, керівники яких наділені повноваженнями щодо розпоряджання бюджетними коштами. Це дозволяє вжити своєчасних заходів щодо запобігання вчиненню розкрадань бюджетних коштів.

Специфіка злочинів у бюджетній сфері полягає в тому, що їх вчиняють переважно державні службовці з числа керівників державних чи приватних установ. Це особи, які обіймають посади голів районних та обласних державних адміністрацій, службові особи виконавчих комітетів, керівники приватних установ, які отримують кошти з бюджету для виконання державних програм, тощо.

Від посади, яку обіймає особа, схильна до вчинення злочину, сфери діяльності, рівня органу, в якому вона працює, обсягу повноважень залежать характер та наслідки злочину в бюджетній сфері.

Однак наявність у особи певного соціального статусу є неабиякою перешкодою у притягненні її до кримінальної відповідальності. Це пов'язане з тим, що особа, наділена владними повноваженнями, має можливість не лише зловживати ними, але й використовувати їх для захисту від дії закону у зв'язку з наявністю в неї корумпованих зв'язків. З 217 працівників ОВС – респондентів проведеного нами соціологічного опитування 82,7 % висловили згоду з цим ствердженням.

Узагальнення матеріалів кримінальних справ дозволило встановити, що залежно від стажу роботи на посаді, пов'язаній з розпорядженням бюджетними коштами, злочинці поділяються на такі групи:

- 1) особи, які перебували на посаді від 1 до 5 років (73,9 %)*;
- 2) особи, які перебували на посаді від 5 до 10 років (17,4 %);
- 3) особи, які перебували на посаді понад 10 років (8,7 %).

Як видно з результатів дослідження, у бюджетній сфері спостерігається тенденція до кореляції незначного терміну перебування на посаді та схильності особи до вчинення суспільно небезпечного діяння. Це пояснюється прагненням керівників, які щойно отримали посаду в органах влади, збагатитися за рахунок бюджетних коштів, бажанням не упустити шанс «легкого збагачення». У даному напрямі оперативним працівникам ДСБЕЗ, БОЗ необхідно постійно проводити моніторинг осіб, які обіймають посади, пов'язані з розпорядженням бюджетними коштами. Щодо особи економічного злочинця, то в структурі цих осіб, навпаки, переважають особи, які обіймали посади понад 5 років – 36,7 % [66, с. 114]

Вищевикладене дає можливість дійти висновку про існування певної залежності рівня криміногенності особи від терміну, протягом якого вона займає посаду. До того ж соціальні ролі, які виконують ці особи, тісно пов'язані зі специфікою наданих службових повноважень (щодо розпорядження бюджетними коштами). Для переважної більшості осіб, які вчиняють злочини даної категорії, характерною є відсутність бажання сумлінно виконувати вимоги, які витікають з її службового становища, а також прагнення зайняти таку соціальну позицію, якій вона не відповідає.

Врахування вищевикладеного має важливе значення при розробці та реалізації заходів запобігання цим злочинам на індивідуальному рівні.

*За результатами проведеного вибіркового вивчення кримінальних справ, більшість злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів (56,5 %), вчинялись посадовими особами, які працюють на посаді 1-2 роки.

До морально-психологічних ознак особи, яка вчиняє злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, належать світогляд, ціннісні орієнтації, інтелектуальні ознаки, рівень потреб особи тощо. Зазначимо, що ця група ознак особи, яка вчиняє ці злочини, майже повністю збігається з характеристиками особи економічного злочинця.

Вивчення матеріалів кримінальних справ свідчить, що 76,1 % злочинів особи вчинили умисно, з них 70 % – з корисливих мотивів. І хоча особи, які вчиняють злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, як і економічні злочинці, в більшості випадків матеріально забезпечені, за місцем роботи та проживання характеризуються з позитивної сторони, вважається, що мотивуючим фактором вчинення економічного злочину є прагнення особи злочинця покращити матеріальне становище у родині [66, с. 92]. У 27,4 % випадків злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, особами вчинялися в інтересах третіх осіб, 12,1 % злочинів було вчинено особами у зв'язку з неякісним виконанням службових обов'язків з дотримання бюджетного законодавства, зі змішаною формою вини встановлено 3,2 % вибіркового масиву вивчення кримінальних справ [Додаток Б].

Говорячи про соціально-психологічну характеристику осіб, які вчинили злочин у бюджетній сфері, зазначимо, що найчастіше їм притаманний правовий нігілізм, ставлення себе вище за інших, надмірна самовпевненість, ігнорування правил внутрішнього порядку, прагнення до збагачення будь-якими шляхами, навіть шляхом злочинних дій, усвідомлення протиправності своїх дій (83,6 % осіб визнали себе винними у вчиненні злочинів).

Узагальнення матеріалів кримінальних справ дозволило виділити такі соціально-психологічні ознаки особи, яка вчиняє злочин, пов'язаний з незаконним використанням бюджетних коштів: злочини завжди вчиняють у зв'язку із займаною посадою; розвинутий інтелект, психологічна установка на використання свого службового становища в протизаконних цілях; готовність проігнорувати закон та норми моралі, пожертвувати професійною честю заради матеріальної або іншої вигоди; впевненість у владі грошей; переконаність у можливості та доцільності вирішення життєвих питань незаконним способом, визнання такого способу найбільш оптимальним тощо

Однак слід додати, що на практиці трапляються випадки, коли вчиняючи злочин, пов'язаний з незаконним використанням бюджетних коштів, особа не переслідувала особистої корисливої зацікавленості, а бу-

ла впевнена, що діє в інтересах підприємства, установи, організації* (9,8 %). В таких випадках особа вважає, що мотив і мета її вчинку є суспільно корисними. Вивчення судових рішень, винесених у справах даної категорії, свідчить, що у 24,3 % такі особи звільняються від кримінальної відповідальності внаслідок зміни обстановки.

Кримінально-правові ознаки осіб, які вчиняють злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів. Для розкриття змісту цих ознак потребує з'ясування характер та спрямованість посягань, способів вчинення злочину, одноособовий чи груповий характер його вчинення, наявності чи відсутності судимості, строк та вид покарання.

Особливістю злочинів, які виступають предметом нашого дослідження, є те, що вони завжди вчиняються проти бюджетних коштів*. Узагальнення результатів діяльності працівників ДСБЕЗ свідчить, що найчастіше злочини вчиняються з використанням коштів місцевих бюджетів (45,2 % із загальної кількості виявлених злочинів). Злочини, пов'язані з незаконним використанням коштів Державного бюджету, складають 42,3 %; проти коштів, які виділяються у вигляді субвенцій, вчиняються 10,1 % злочинів, і 2,4 % злочинів посягають на кошти резервного фонду бюджету [Додаток В].

Однак за розміром збитків, які спричиняються державі внаслідок вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, переважають злочини, які вчиняються проти коштів державного бюджету. Так, наприклад, у 2009 р. в результаті вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням коштів Державного бюджету, було завдано збитків на суму 719 117 тис. грн., а збитки від злочинів проти коштів місцевих бюджетів склали 271 880 тис. грн.*

Переважає більшість злочинів, які пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, вчиняються шляхом службового підроблення (86 %). Це пов'язане з тим, що для того, щоб надати законності вчинюваним діям з бюджетними коштами, як правило, вносяться зміни до платіжних документів, рішень колегіальних органів, видаються завідомо неправдиві документи.

Узагальнення емпіричних матеріалів свідчить про переважно гру-

* Так, за результатами вивчення кримінальних справ, такі випадки стосуються першочергового спрямування бюджетних коштів на негайне усунення аварій, забезпечення виплати заробітної плати, усунення наслідків стихійного лиха, техногенних катастроф тощо.

* Бюджетні кошти (кошти бюджету) – належні відповідно до законодавства надходження бюджету та витрати бюджету [27]

* За даними ДІТ МВС України за 2009 р.

повий характер вчинення злочинів, які є предметом нашого дослідження (близько 73 % злочинів). Однак останнім часом спостерігається помітна тенденція до зменшення питомої ваги злочинів, вчинених у складі групи (див. Табл. 1.3).

Таблиця 1.3

Таблиця щодо кількості осіб, які вчинили злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів у бюджетній сфері, протягом 2002-2009 років (за матеріалами ДІТ МВС)

Показники	роки							
	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Виявлено осіб	2 281	2 188	1 876	1 790	1 858	2 242	1 849	2 007
Вчинено злочинів у складі групи	827	915	834	741	614	500	457	534
Питома вага вчинення злочинів у складі групи осіб (%)	36,3	41,8	44,5	41,4	33,1	22,3	24,7	26,6

Із таблиці видно, що якщо у 2002 р. питома вага злочинів, вчинених в складі групи, складала 36,3 % від загальної кількості виявлених осіб, то у 2009 р. – 26,6 %. За останні 10 років найбільше злочинів, вчинених у складі групи, було виявлено у 2004 р. (44,5 % від загальної кількості виявлених осіб). Хоча у 2004 р. кількість злочинів зменшилась усього на 2 злочини від попереднього року, значно знизилась кількість виявлених осіб, однак кількість злочинів, вчинених у складі групи, зросла на +2,7%. Протягом 2005–2007 рр. спостерігається тенденція до поступового зниження кількості зареєстрованих злочинів. У вказаний період знижується і їх груповий характер, тобто питома вага становить відповідно 41,4 %, 33,1 % та 22,3 %. А вже з 2008 р. цей показник знову почав зростати.

Як бачимо з наведених результатів, для сфери використання бюджетних коштів характерним є вчинення злочинів у складі групи, як правило, у складі 2-3 осіб. Залежно від виду злочину, який вчинюється у бюджетній сфері, це може бути «союз» голови адміністрації з його замісником та головним бухгалтером; голови адміністрації з начальником відділу чи установи; директором школи та головним бухгалтером; кері-

вником підприємства (фермерського господарства) та головним бухгалтером тощо. Комбінації можуть бути найрізноманітнішими, але обов'язковою умовою є те, що однією стороною виступатиме особа, наділена повноваженнями щодо розпорядження бюджетним коштом.

Серед осіб, які вчиняють злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, досить низький показник раніше судимих осіб (0,8 %); на момент вчинення ними нового злочину судимість була знята чи погашена в порядку ст. 89 КК України.

Вчиняючи суспільно небезпечне діяння, особа знала, що за нього передбачена кримінальна відповідальність – це характерно для близько 83 % засуджених осіб, причому 100 % з них розраховували уникнути відповідальності [99, с. 254].

Як свідчать матеріали вивчених кримінальних справ, за вчинення злочинів, які складають предмет нашого дослідження, низький відсоток призначення реального покарання. Як правило, покарання призначається у виді позбавлення волі на строк від 3 до 5 р. (37,7 %) чи обмеження волі (26,9 %), рідше застосовується штраф у розмірі від 850 грн. до 10 тис. грн. (20,1 %). У більшій частині (близько 68 %) кримінальних справ поряд з призначенням основного покарання винній особі призначається додаткове покарання у виді заборони обіймати посади, пов'язані з виконанням адміністративно-розпорядчих повноважень. У 15,3 % кримінальних справ судом виносяться виправдовувальні вироки у зв'язку з відсутністю в діях особи складу злочину. Однак практично у 98 % вивчених судових рішень одночасно з призначенням покарання у виді позбавлення чи обмеження волі в порядку ст. 75 КК України судом приймається рішення про звільнення винної особи від відбування покарання зі встановленням іспитового строку на термін від 1 до 3 років [Додаток В].

Так, наприклад, узагальнення кримінальних справ, порушених за фактом вчинення порушення законодавства про бюджетну систему України (ст. 210 КК України),* свідчить, що лише у 7,4 % з усіх справ призначалось “реальне” покарання. У 55,9 % випадків одночасно з призначенням покарання у виді обмеження або позбавлення волі судами застосовувалось положення ст. 75 КК України та особи звільнялись від відбування покарання з іспитовим строком. У 38,8 % судових рішень звільнення винних осіб від призначеного покарання відбувається на підставі положень Закону України “Про амністію” [242, с. 14].

Також необхідно зупинитися на проблемі класифікації осіб, які вчиняють злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних

* У редакції до 1 січня 2011 р.

коштів. Класифікація дозволить диференціювати осіб за різними критеріями. Далі розглянемо існуючі підходи до класифікації осіб, які вчиняють злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів.

Так, законодавством України за обсягом наданих прав щодо розпорядження бюджетними коштами виділяють:

- 1) головних розпорядників бюджетних коштів;
- 2) розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня;
- 3) одержувачів бюджетних коштів.

Згідно зі ст. 22 чинного БК головними розпорядниками бюджетних коштів можуть бути виключно:

за бюджетними призначеннями, визначеними Законом про Державний бюджет України, – установи, уповноважені забезпечувати діяльність ВР України, Президента України, КМ України в особі їх керівників; міністерства, Конституційний Суд України, Верховний Суд України, вищі спеціалізовані суди та інші органи, безпосередньо визначені Конституцією України, в особі їх керівників, а також Національна академія наук України, Національна академія аграрних наук України, Національна академія медичних наук України, Національна академія педагогічних наук України, Національна академія правових наук України, Національна академія мистецтв України, інші установи, уповноважені законом або КМ України на реалізацію державної політики у відповідній сфері, в особі їх керівників*;

за бюджетними призначеннями, передбаченими бюджетом Автономної Республіки Крим, – уповноважені юридичні особи (бюджетні установи), що забезпечують діяльність ВП Автономної Республіки Крим та Ради міністрів АР Крим, а також міністерства та інші органи влади АР Крим в особі їх керівників;

за бюджетними призначеннями, передбаченими іншими місцевими бюджетами, – місцеві державні адміністрації, виконавчі органи та апарати місцевих рад (секретаріат Київської міської ради), головні управління, управління, відділи та інші самостійні структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів місцевих рад в осо-

* В чинній редакції ст. 22 БК України від 08 червня 2010 р. з переліку органів, які є головними розпорядниками бюджетних коштів за бюджетними призначеннями, передбаченими законом про Державний бюджет, виключено установи та організації, які входять до складу Кабінету Міністрів України, а також органи, спеціально уповноважені законом на здійснення розвідувальної діяльності. А також додані установи, уповноважені законом або Кабінетом Міністрів України на реалізацію державної політики у відповідній сфері, в особі їх керівників.

бі їх керівників* .

Головні розпорядники коштів Державного бюджету України визначаються та затверджуються законом про Державний бюджет України шляхом встановлення їм бюджетних призначень.

Головні розпорядники коштів місцевих бюджетів визначаються рішенням про місцевий бюджет.

Головний розпорядник бюджетних коштів (згідно зі ст. 22 чинного БК України):

1) розробляє плани діяльності на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди (включаючи заходи щодо реалізації інвестиційних програм (проектів));

2) організовує та забезпечує на підставі плану діяльності та індикативних прогнозних показників бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди складання проекту кошторису та бюджетного запиту і подає їх Міністерству фінансів України (місцевому фінансовому органу);

3) отримує бюджетні призначення шляхом їх затвердження у законі про Державний бюджет України (рішенні про місцевий бюджет); приймає рішення щодо делегування повноважень на виконання бюджетної програми розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та/або одержувачами бюджетних коштів, розподіляє та доводить до них у встановленому порядку обсяги бюджетних асигнувань;

4) затверджує кошториси розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (плани використання бюджетних коштів одержувачів бюджетних коштів), якщо інше не передбачено законодавством;

5) розробляє проекти порядків використання коштів державного бюджету за бюджетними програмами;

6) розробляє та затверджує паспорти бюджетних програм і складає звіти про їх виконання, здійснює аналіз показників виконання бюджетних програм (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі);

7) здійснює управління бюджетними коштами у межах встановлених йому бюджетних повноважень та оцінку ефективності бюджетних програм, забезпечуючи ефективне, результативне і цільове використання бюджетних коштів, організацію та координацію роботи розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів у бюджетному процесі;

* За бюджетними призначеннями, передбаченими іншими місцевими бюджетами, як головний розпорядник конкретизовано секретаріат Київської міської ради, а також термін «секретаріати» місцевих адміністрацій змінено на «апарати місцевих рад».

8) здійснює контроль за своєчасним поверненням у повному обсязі до бюджету коштів, наданих за операціями з кредитування бюджету, а також кредитів (позик), отриманих державою (АРК чи територіальною громадою міста), та коштів, наданих під державні (місцеві) гарантії;

9) здійснює внутрішній контроль за повнотою надходжень, взяттям бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів і витрачанням ними бюджетних коштів;

10) забезпечує організацію та ведення бухгалтерського обліку, складання та подання фінансової і бюджетної звітності у порядку, встановленому законодавством;

11) забезпечує доступність інформації про бюджет відповідно до бюджетного законодавства.

Розпорядник бюджетних коштів може уповноважити одержувача бюджетних коштів на виконання заходів, передбачених бюджетною програмою, та надати йому кошти бюджету (на безповоротній чи поворотній основі) в межах відповідних бюджетних асигнувань. Одержувач бюджетних коштів використовує такі кошти на підставі плану використання бюджетних коштів, що містить розподіл бюджетних асигнувань, затверджених у кошторисі цього розпорядника бюджетних коштів.

Критеріями визначення одержувача бюджетних коштів є: досвід роботи за відповідним профілем не менше двох років та наявність відповідної кваліфікації з урахуванням напряму чи заходу бюджетної програми; виробничий потенціал і показники виробничої діяльності, науково-технічної бази (у разі потреби); наявність бездефіцитного фінансового плану на поточний рік, фінансово-економічного розрахунку (обґрунтування) здійснення заходів бюджетної програми; незбиткова діяльність одержувача за останні два роки, відсутність простроченої заборгованості за наданими банками кредитами; співвідношення вартості робіт, послуг та їх якості; застосування договірних умов [166, с. 102].

Передбачена законодавством класифікація за колом наділених повноважень достатньою мірою відображає діяльність суб'єктів щодо розпорядження бюджетними коштами.

На думку вітчизняного вченого О.О. Дудорова, вчиняти злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, можуть також:

- службові особи місцевих фінансових органів, тобто установ, що відповідно до законодавства України здійснюють функції зі складання, виконання місцевих бюджетів, контролю за витрачанням коштів розпорядниками бюджетних коштів, а також інші функції, пов'язані з управлінням коштами місцевого бюджету;

- керівники бюджетних установ та організацій, які розпоряджаються бюджетними коштами відповідно до затверджених кошторисів і планів асигнувань;

- службові особи юридичних осіб небюджетної сфери, яким згідно з чинним законодавством делеговано право розпоряджатись бюджетними коштами;

- службові особи підприємств, установ, організацій, які не мають статусу бюджетних, однак у встановленому порядку через розпорядників бюджетних коштів отримують бюджетні кошти на певні програми, а також фінансову допомогу за рахунок бюджетних коштів у формі дотацій, субвенцій, субсидій [52, с. 279; 53].

Ми поділяємо позицію автора про розширення кола осіб, які можуть вчиняти злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів. Адже чітке визначення кола посад, на яких вчиняються ці злочини, дозволить окреслити їх детермінаційний комплекс та визначити заходи індивідуального запобігання злочинам.

Критерієм типологізації суб'єктів, які вчиняють зазначені злочини, науковець О.В. Тихонова обрала правомочність щодо вчинення операцій, предметом яких є бюджетні кошти. Автором були виділені такі групи суб'єктів:

1) суб'єкти, які мають право на використання бюджетних коштів – розпорядники та одержувачі бюджетних коштів;

2) суб'єкти, які уповноважені на скорочення видатків бюджету:
а) розпорядники та одержувачі бюджетних коштів – якщо діяння було вчинене з коштами, що вже зараховані на рахунки розпорядників та одержувачів бюджетних коштів в органах ДКС; б) головні розпорядники коштів – якщо діяння вчинене щодо коштів, які знаходяться на єдиному казначейському рахунку та заплановані до використання конкретними особами;

3) суб'єкти, які мають право на розподіл видатків відповідно до обсягу надходжень, – головні розпорядники та розпорядники бюджетних коштів [242, с. 13].

В цілому із запропонованою класифікацією можемо погодитися.

Резюмуючи вищенаведені підходи, а також матеріали узагальнення слідчої та судової практики, пропонуємо залежно від призначення бюджетних коштів, підстав їх отримання, а також соціально-рольової компетенції осіб всю сукупність осіб, які вчиняють злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, умовно об'єднати у три групи: 1) особи, які, будучи представниками держави, наділені повноваженнями щодо ефективного управління бюджетними коштами (керів-

ники управлінь та відділів виконавчих органів, органів місцевого самоврядування); 2) особи, які незаконно отримали бюджетні кошти та порушили порядок отримання та використання бюджетних коштів (отримання коштів фінансової допомоги, субсидій, субвенцій, дотацій, компенсаційних виплат, переможці процедури державних закупівель); 3) особи, які законно отримали бюджетні кошти, однак використали їх не за призначенням, усупереч бюджетному законодавству (суб'єкти підприємницької діяльності, підрядні організації, виконавці державних чи регіональних цільових програм).

Таким чином, характеристика осіб, які вчиняють злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, має свої особливості, які виявляються у гендерному складі, освітньому рівні, соціальному статусі, а також у періоді злочинної активності. Запропонована в підрозділі класифікація особи злочинця за соціально-рольовою компетенцією має важливе прикладне значення. Остання сприятиме відпрацюванню об'єктів бюджетної сфери та своєчасному вжиттю превентивних заходів до осіб, які наділені повноваженнями щодо використання бюджетних коштів.

Розділ 2

ЗАПОБІГАННЯ ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ЗЛОЧИНАМ, ПОВ'ЯЗаниМ З НЕЗАКОННИМ ВИКОРИСТАННЯМ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ

2.1. Правове регулювання запобігання органами внутрішніх справ злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів

Здійснення ОВС системних заходів запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, потребує забезпечення належного правового підґрунтя такої діяльності. У юридичній літературі наголошується на посиленні превентивного впливу законодавства.

Відповідно до загальної теорії права, правове регулювання являє собою здійснене державою за допомогою права та сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорону та розвиток [227, с. 529]. Правове регулювання є різновидом соціального регулювання. Воно завжди має конкретний характер та пов'язане з реальними відносинами. За допомогою саме правового регулювання відносини між суб'єктами набувають правової форми, в юридичних нормах держава визначає міру можливої та необхідної поведінки. Правове регулювання запобігання злочинів має цілеспрямований характер, тобто воно спрямоване на задоволення законних інтересів ОВС щодо зменшення кількості злочинів.

Законодавче закріплення конкретних прав та обов'язків ОВС викликано необхідністю упорядкувати цю сферу суспільних відносин за допомогою правових засобів, оскільки це можливо лише за допомогою права.

На думку В.В. Голіни, правове регулювання спеціально-кримінологічного запобігання злочинам повинно визначати його цілі й завдання, окреслювати коло об'єктів попереджувального впливу, закріплювати права й обов'язки суб'єктів попереджувальної діяльності, забезпечувати ефективність і професіоналізм попереджувальних заходів у рамках методів попереджувального впливу [35, с. 27].

Грунтуючись на дослідженні провідного вітчизняного кримінолога

та результатах узагальнення юридичної літератури, пропонуємо правове регулювання запобігання ОВС злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, розглянути за такою структурою:

- 1) конституційні засади запобігання цим злочинам;
- 2) нормативно-правові акти, які встановлюють правові заборони вчинення злочинів (БК, КК, КПК тощо);
- 3) законодавчі акти, що передбачають обов'язки ОВС щодо здійснення запобіжної діяльності (Закон України «Про міліцію», постанови КМУ тощо);
- 4) нормативно-правові акти, що регулюють організацію, порядок, форми і засоби діяльності щодо запобігання цим злочинам.

За вказаною структурою розглянемо правове регулювання діяльності ОВС щодо запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів.

У системі ОВС обов'язок запобігання злочинам, пов'язаним з порушенням законодавства про бюджетну систему України, покладено на підрозділи ДСБЕЗ. Правову основу діяльності цього підрозділу складає сукупність нормативно-правих актів, які регулюють суспільні відносини у сфері запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, з метою упорядкування, охорони та розвитку зазначених відносин. Саме ефективне нормативно-правове регулювання є запорукою компетентної роботи спеціальних підрозділів ОВС щодо запобігання злочинам [258, с. 50; 98, с. 108-110].

Основою правового регулювання запобігання злочинності є Конституція України. Згідно зі ст. 3 Основного закону людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються в Україні найвищою соціальною цінністю. Права і свободи людини та їх гарантії визначають зміст і спрямованість діяльності держави. Держава відповідає перед людиною за свою діяльність. Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави [71].

У ст. 95 Конституції України зазначено, що бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Виключно Законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків. Держава прагне до збалансованості бюджету України.

Певною мірою забезпечення дотримання цих норм Конституції України покладається на підрозділи ДСБЕЗ.

Однак Основний Закон не містить норм, які б чітко визначали

суб'єктів та їх обов'язки, на яких покладено обов'язок запобігати злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів.

Щодо контролю за виконанням бюджету можемо зазначити, що ст. 98 Конституції України передбачено, що контроль від імені Верховної Ради України за надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням здійснює РП.

Іншим елементом системи правового регулювання запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів України, є Бюджетний кодекс України. Однак чинний БК від 08.07.2010 р. містить перелік та повноваження суб'єктів, які здійснюють контроль за дотриманням бюджетного законодавства України. До них законодавець відносить: Верховну Раду України, Комітет Верховної Ради з питань бюджету, Рахункову палату України, Мінфін та місцеві фінансові органи, ДКС, ДФІ, ВР АР Крим, місцеві ради, Раду міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних місцевих рад. БК також передбачаються повноваження цих органів щодо дотримання бюджетного законодавства учасниками бюджетного процесу.

Слід вказати, що як у попередньому БК (2001 р.), так і в чинному відсутні норми, які б передбачали участь правоохоронних органів, у тому числі ОВС, у діяльності щодо запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів.

На нашу думку, відсутність у вищезазначених загальних нормативно-правових актах норм, які б закріплювали участь ОВС у запобіганні злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, та визначали основні напрямки їхньої взаємодії з органами контролю, свідчить про недостатність системного підходу у правовому регулюванні запобігання цим злочинам. До того ж ця прогалина є проявом неузгодженості загального та відомчого законодавства, що створює передумови для дублювання функцій органів контролю та ОВС, а відповідно, й розгалуженості у цій діяльності.

Особливе місце в системі кодифікованих законодавчих актів, які встановлюють правові заборони вчинення злочинів, займає Кримінальний кодекс України. КК має загальнопревентивне значення, безпосередньо в цьому законодавчому акті визначаються діяння, які належать до злочинів у бюджетній сфері, та покарання за їх вчинення. Окрім того, застосування кримінально-правових норм на практиці сприяє виявленню певних недоліків у конструюванні та розміщенні норм в системі розділів Особливої частини КК.

Сьогодні у зв'язку з прийняттям нового БК виникла необхідність

внесення змін до КК, зокрема, до тих його норм, які передбачають відповідальність за злочини у бюджетній сфері. Вважаємо, що це рішення законодавця цілком обґрунтоване, оскільки попередня редакція ст. 210 КК не відповідала вимогам щодо конструкції кримінально-правових норм та не забезпечувала надійного захисту бюджетної сфери.

Кримінально-процесуальним кодексом України визначається підслідність та порядок провадження у кримінальних справах стосовно злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів.

Зокрема, ст. 112 КПК України передбачається підслідність службових злочинів органам прокуратури. Однак ОВС виявляють значну кількість службових злочинів, у тому числі злочинів, передбачених ст. 175 КК України. Оскільки переважна більшість службових злочинів вчиняється з бюджетними коштами, практики закликають до перегляду питання про підслідність цих злочинів. Між іншим пропонується передбачити альтернативну підслідність злочинів у сфері службової діяльності з наданням ОВС можливості порушувати кримінальні справи за цими злочинами [230, с. 10]. Адже саме ОВС виявляється 85 % злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів.

Наступною ланкою правого регулювання запобігання ОВС злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, є *нормативно-правові акти, які комплексно регулюють статус, завдання, функції, повноваження, права та обов'язки спеціальних підрозділів щодо запобігання цим злочинам*. Це Закони України «Про міліцію», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про боротьбу з організованою злочинністю».

Насамперед необхідно зупинитися на Законі України «Про міліцію», яким передбачено, що одним з головних завдань міліції є запобігання правопорушенням та їх припинення. У зв'язку з цим обов'язками міліції є виявлення, запобігання, припинення та розкриття злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, застосування з цією метою оперативно-розшукових та профілактичних заходів, передбачених чинним законодавством. Обов'язком міліції є виявлення причин і умов, що сприяють вчиненню злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів; застосування в межах компетенції заходів до їх усунення; участь у правовому вихованні населення; проведення профілактичної роботи серед осіб, схильних до вчинення злочинів [183, с. 20].

Цими положеннями визначаються основні напрямки діяльності спеціальних підрозділів ОВС щодо запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів.

Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» є правовою основою застосування ОВС оперативних заходів з метою запобігання вказаним злочинам [192].

У випадках виявлення у бюджетних установах злочинів, які вчиняються організованими групами, діяльність підрозділів ДСБЕЗ регламентується, окрім інших нормативно-правових актів, і Законом України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю». Цим законом передбачено, що в системі МВС діє спеціальний орган, який наділений повноваженнями щодо запобігання організованій злочинності [193].

Слід зазначити, що сьогодні організовані групи і злочинні організації продовжують контролювати левову частку тіньового капіталу, протиправну діяльність, пов'язану із розкраданням бюджетних коштів, легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом. У зв'язку з цим виникла нагальна потреба у вдосконаленні механізмів взаємодії підрозділів ДСБЕЗ з підрозділами УБОЗ. На нашу думку, з метою підвищення ефективності діяльності підрозділів УБОЗ та ДСБЕЗ необхідно на нормативному рівні передбачити основні напрямки та форми взаємодії цих спеціальних підрозділів МВС. Це б сприяло подоланню дублювання функції та зменшенню навантаження на оперативних працівників.

Хотілося б наголосити, що Указом Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1000/2011 схвалена Концепція державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю. Цим документом шляхами боротьби з організованою злочинністю визначено такі: розмежування і конкретизація функцій правоохоронних та інших державних органів з питань боротьби з організованою злочинністю; підвищення рівня взаємодії правоохоронних та інших державних органів з питань боротьби з організованою злочинністю, поліпшення міжвідомчого співробітництва контролюючих і правоохоронних органів та інше [182].

Наступним нормативно-правовим актом, яким регламентовано основні засади діяльності спеціального підрозділу МВС, що займається запобіганням злочинам у сфері економіки, є Постанова Кабінету Міністрів України від 5 липня 1993 р. «Про утворення Державної служби боротьби з економічною злочинністю» (далі – Постанова).

Вказаною Постановою визначається, що ДСБЕЗ є підрозділом кримінальної міліції, головними завданнями якого є своєчасне припинення злочинів у галузі економіки та запобігання їм; виявлення причин і умов, які сприяють вчиненню правопорушень у галузі економіки, та вжиття заходів до їх усунення та ін.

Оскільки бюджетна сфера є фундаментом економіки нашої країни, то сьогодні особлива увага з боку керівництва держави та МВС спрямована на охорону бюджетної сфери від злочинних посягань.

Так, безпосередньо Указами Президента України від 18 лютого 2002 р. № 143/20002 «Про заходи щодо дальшого зміцнення правопорядку, охорони прав і свобод громадян» та від 9 лютого 2004 р. № 175/2004 «Про систему заходів щодо усунення причин та умов, які сприяють злочинним проявам і корупції» визначено пріоритетним напрямком діяльності ОВС запобігання злочинам у бюджетній сфері, усунення соціально-економічних причин та умов, що сприяють злочинності [154, с. 85; 209, с. 21].

Однак аналіз змісту низки нормативно-правових актів свідчить, що вони не містять конкретних заходів, які необхідно вжити для зниження рівня криміналізації бюджетної сфери [198; 155, с. 12; 130, с. 43; 154, с. 16; 179, с. 9; 187, с. 44]. Через неконкретність запланованих заходів та відсутність персональної відповідальності за їх неналежне виконання значна кількість заходів взагалі не виконується.

Відповідно до вимог Положення про Державну службу боротьби з економічною злочинністю спеціальні підрозділи ОВС з метою запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, мають право на отримання у головних розпорядників, розпорядників та одержувачів бюджетних коштів інформації про: видатки з державного і місцевих бюджетів; державні та регіональні програми бюджетного фінансування конкретних цільових заходів та програми на підтримку функціонування окремих галузей економіки; проведення державних закупівель за бюджетні кошти в регіонах у розрізі галузей економіки і соціальної сфери, державних установ і суб'єктів господарювання, сум фінансування, голів тендерних комітетів та їх членів, переможців за тендерними процедурами і суб'єктів, з якими укладено угоди про закупівлю товарів, робіт і послуг; про викриті контролюючими органами порушення, у т.ч. відносно розпорядників бюджетних коштів, голів тендерних комітетів та їх членів, а також на об'єктах, підконтрольних службовим особам указаних органів, тощо; суб'єктів, які отримують і використовують бюджетні кошти на регіональних рівнях, а також про викриті порушення в бюджетній і соціальній сфері; результати функціонування системи моніторингу і аналізу видатків бюджетів, фінансування і використання бюджетних коштів, діяльності тендерних комітетів та визначення переможців тендерних закупівель за кожним видом, напрямком бюджетного фінансування в розрізі галузей економіки і соціальної сфери.

Результатом узагальнення вимог нормативно-правових актів з метою підвищення ефективності діяльності ОВС із запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, стало розроблення Департаментом ДСБЕЗ у 2006 р «Рекомендацій щодо моніторингу бюджетних коштів та розроблення паспортів оперативного супроводження цільового використання бюджетних видатків» (далі – Рекомендації). Згідно з цими Рекомендаціями оперативними працівниками ДСБЕЗ складаються паспорти оперативного супроводження видатків бюджету. Це забезпечує поточний моніторинг використання видатків державного та місцевих бюджетів.

Ще одним вектором правової регламентації діяльності ОВС щодо запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, є відомчі накази та розпорядження, які регламентують основні засади запобігання злочинності. Так, наказ МВС України від 30 квітня 2004 р. № 458 «Про затвердження Положення про основи організації розкриття органами внутрішніх справ України злочинів загальнокримінальної спрямованості» містить організаційно-правові основи щодо взаємодії служб і підрозділів ОВС у розкритті злочинів. Норми, передбачені в наказі, розкривають основні засади діяльності із розкриття злочинів загальнокримінального блоку, однак деякі аспекти взаємодії між підрозділами ОВС можуть бути інтерпретовані під час запобігання та розкриття злочинів у бюджетній сфері. Це, зокрема, положення щодо створення міжвідомчих оперативних груп для розкриття особливо резонансних злочинів; також повноваження щодо організації та здійснення розвідувальних заходів у кримінально-злочинному середовищі з метою встановлення осіб, причетних до вчинених злочинів, або осіб, які володіють інформацією про злочини; визначення кола осіб, які підлягають першочерговій перевірці щодо причетності до вчинених злочинів, у тому числі з використанням негласних штатних та позаштатних працівників, тощо.

Щодо правового регулювання міжвідомчої взаємодії, то відповідним наказом передбачені такі форми взаємодії з іншими правоохоронними органами: обмін інформацією, розроблення спільних планів та проведення узгоджених оперативно-розшукових заходів, допомога наявними силами і засобами, у тому числі технічними.

Важливою ланкою у забезпеченні взаємодії підрозділів ОВС з іншими правоохоронними органами є спільна інструкція МВС, СБУ, Державного комітету у справах оборони державного кордону України, Державного митного комітету України, Національної гвардії України, Міністерства оборони та Міністерства юстиції України від 10 серпня

1994 р. № 4348/138/151/11-2-2870/172/148-407/2-90-442 «Про взаємодію правоохоронних та інших державних органів України у боротьбі із злочинністю». Цією інструкцією передбачено основні напрямки та форми взаємодії правоохоронних органів. Відповідно до зазначеної інструкції взаємодія МВС з іншими правоохоронними органами у запобіганні злочинам, пов'язаним з порушенням бюджетного законодавства України, повинна реалізовуватися у таких формах:

- 1) розробка та подання проектів, погоджених пропозицій до державних програм запобігання злочинам у бюджетній сфері;
- 2) взаємне інформування правоохоронними органами один одного про виявлені ними в процесі здійснення своїх функцій причини та умови, що сприяють злочинам у бюджетній сфері;
- 3) погоджене визначення переліку інформації, оперативний обмін якою може сприяти своєчасному вжиттю заходів щодо запобігання цим злочинам. Нормативне закріплення, у разі необхідності, порядку обміну такою інформацією між правоохоронними та іншими органами;
- 4) спільне вивчення проблем профілактики злочинів і розробка пропозицій та заходів щодо їх вирішення;
- 5) підготовка та внесення до відповідних інстанцій, міністерств і відомств спільних пропозицій про усунення причин і умов, що сприяють вчиненню злочинів [131].

Аналізуючи стан застосування на практиці вищенаведених форм взаємодії щодо запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, зазначимо, що ці форми не реалізуються повною мірою. Зокрема, щодо формування програм запобігання злочинності кожне відомство подає власні пропозиції без погодження з іншим.

Стосовно інформування відомств один одного про причини та умови вчинення злочинів можемо стверджувати, що механізм реалізації цієї форми з 1994 р. ще не відпрацьований. На практиці відсутні випадки такої взаємодії. Спостерігаються випадки взаємного інформування лише щодо виявлених злочинів. Це в першу чергу стосується взаємодії органів ДФІ з ОВС та прокуратурою.

При цьому залишається нерегламентованим порядок взаємодії ОВС з органами ДКС щодо обміну інформацією про найбільш значні порушення процедури оплати бюджетних зобов'язань. Потребує врегулювання процедура інформування органами ДКС працівників ОВС про претендентів на отримання відшкодування з бюджету тощо.

Слід вказати на важливість спільних угод МВС України та окремих європейських країн щодо запобігання злочинності. МВС України підпи-

сано спільні угоди про співробітництво для попередження злочинності з Республікою Азербайджан, Республікою Болгарія, Республікою Білорусь, Республікою Вірменія, Республікою Грузія, Естонською Республікою, Державою Ізраїль, Республікою Киргизстан, Латвійською Республікою, Литовською Республікою, Республікою Молдова, Республікою Польща, Російською Федерацією, Республікою Румунія, Республікою Таджикистан, Республікою Узбекистан, Угорською Республікою, Республікою Чехія.

В цих угодах прямо не вказується на запобігання злочинам у бюджетній сфері, але в кожній з них ідеться про запобігання економічним злочинам. Зі змісту угод видно, що взаємодія між країнами реалізується у формі обміну досвідом запобігання цим злочинам, надання методичних рекомендацій тощо.

Позитивним зрушенням щодо врегулювання взаємодії МВС та територіальних органів Пенсійного фонду щодо запобігання злочинам, пов'язаним з порушенням бюджетного законодавства, є Порядок взаємодії при обміні інформацією між органами Міністерства внутрішніх справ України та Пенсійного фонду України щодо захисту інтересів держави при нарахуванні та сплаті внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування та інших платежів до Пенсійного фонду України, затверджений наказом МВС України від 24 грудня 2009 р. № 552 (далі – Порядок).

Вказаним Порядком закріплюються такі форми обміну інформацією між МВС та територіальними органами Пенсійного фонду:

1) територіальні органи Пенсійного фонду в разі виявлення даних, що свідчать про порушення суб'єктів загальнообов'язкового державного пенсійного страхування, у тому числі стосовно платників страхових внесків, які мають заборгованість зі сплати страхових внесків та/або щодо яких виявлені порушення у сфері оплати праці та пенсійного страхування, надсилають запит органам МВС із зазначенням відомостей про виявлені порушення (реквізити суб'єктів пенсійного страхування, дані, що свідчать про порушення);

2) щоквартальне (не пізніше ніж до 25 числа останнього місяця звітного періоду) інформування органами Пенсійного фонду органів МВС щодо платників страхових внесків, які мають найбільші суми заборгованості зі сплати страхових внесків;

3) направлення запитів органами МВС до територіальних органів Пенсійного фонду у разі встановлення даних, що свідчать про заборгованість зі сплати страхових внесків [174, с. 40].

Така чітка регламентація дій суб'єктів взаємодії МВС із іншими

правоохоронними та державними органами сприяла б підвищенню ефективності запобігання злочинам, пов'язаним з порушенням законодавства про бюджетну систему України.

Оскільки сьогодні в Україні відсутня єдина державна політика запобігання злочинності, відповідно, відсутня і державна стратегія запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів. Однак аналіз змісту державних цільових програм запобігання злочинності з часу отримання Україною незалежності дозволив визначити етапи правового регулювання запобігання цим злочинам.

Так, у перші роки незалежності, з 1991 до 1995 рр., ці злочини в окрему групу не виділялися, їх запобігання здійснювалося в ході запобігання економічній злочинності в цілому. Одним з основних напрямків запобігання злочинності стала активізація заходів запобігання організованих та економічній злочинності, запобігання корупції та зловживанням службовим становищем, контроль за використанням бюджетних коштів, які виділялися на загальнодержавні заходи, запобігання ухиленню від сплати податків та шахрайств з фінансовими ресурсами.

У цей період запобігання економічній злочинності, зокрема в кредитно-фінансовій та банківській системах, у зовнішньоекономічній діяльності та торгівлі, визнано головним напрямком у діяльності правоохоронних органів [148; 157; 189].

Протягом 1996–2000 рр. спостерігається збереження тенденції попереднього періоду щодо запобігання злочинам у бюджетній сфері в рамках запобігання економічній злочинності. У Комплексній цільовій програмі боротьби зі злочинністю на 1996–2000 рр. окремі заходи щодо декриміналізації бюджетної сфери не передбачаються. Однак про підвищення суспільної небезпечності злочинів, пов'язаних з бюджетними коштами, свідчить криміналізація цих діянь у 1997 р. Так, 7 жовтня 1997 р. глава I „Злочини проти держави”, в якій містилася ст. 80 „Порушення правил про валютні операції”, була доповнена ст. 80³ „Порушення законодавства про бюджетну систему України” та ст. 80⁴ «Видання нормативних актів, які змінюють доходи та видатки бюджету всупереч встановленому законом порядку». У цей період Указом Президента України була затверджена Національна програма боротьби з корупцією, яка вже безпосередньо передбачала посилення контролю за використанням бюджетних коштів, а також встановлення відповідальності за нецільове використання бюджетних коштів [181; 187, с. 11; 250, с. 57].

У період з 2001 до 2005 рр. запобігання злочинам у бюджетній сфері визначається пріоритетом у діяльності ОВС. Зокрема, діяльність правоохоронних органів (МВС, Податкової адміністрації, СБУ та прокура-

тури) концентрується на відпрацюванні підприємств державного сектору, виявленні зловживань з бюджетними коштами на підприємствах ПЕК, АПК, ЖКГ, у соціальній сфері, сфері медицини та освіти. Основне завдання полягає у запобіганні нецільовому використанню бюджетних коштів, використанню бюджетних коштів в обсягах, які перевищують затверджені видатки, зловживанням під час проведення державних закупівель [152, с. 85; 209, с. 21; 159].

У період здійснення комплексних заходів із декриміналізації вітчизняної економіки *протягом 2006–2009 рр.* вектор державної політики спрямовується на актуалізацію та ефективність об'єднання спільних зусиль правоохоронних органів щодо запобігання злочинам, пов'язаним з порушенням законодавства про бюджетну систему України. Зокрема, запобіжні заходи щодо недопущення нецільового використання бюджетних коштів, незаконного відшкодування ПДВ, легалізації коштів, отриманих злочинним шляхом, зловживання під час проведення закупівлі товарів, робіт та послуг за бюджетні кошти. Підвищується увага до цільового використання коштів, передбачених для виконання державних цільових програм, коштів, які виділяються з Резервного фонду бюджету для ліквідації наслідків надзвичайних ситуацій, стихійних явищ та аварій [177; 165, с. 170; 206, с. 294; 210, с. 12].

В цілому, узагальнюючи арсенал нормативно-правових актів, які сьогодні складають правову основу запобігання бюджетним злочинам, можемо виділити три періоди становлення вітчизняного законодавства з часу отримання Україною незалежності та, відповідно, формування передумов державної стратегії запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів:

1) *1991 – 1996 рр.* – Кримінальний кодекс України не містить спеціальної норми, яка б передбачала відповідальність за порушення законодавства про бюджетну систему України. Відповідно, в Комплексних програмах запобігання злочинності охорона бюджетної сфери не виділяється окремим напрямком запобіжної діяльності уповноважених органів;

2) *1997 – 2002 рр.* – у Кримінальному кодексі України з'являються дві норми, якими передбачається відповідальність за незаконне використання бюджетних коштів. У нормативно-правових актах встановлюється вимога щодо посилення контролю за використанням бюджетних коштів, а також відповідальності за нецільове використання бюджетних коштів. У 2001 р. приймається БК, який містить основні засади бюджетного процесу в країні;

2) *2003 р.* – *теперішній час* – зростання уваги з боку державних ор-

ганів до необхідності захисту бюджетної сфери як запоруки стабільного розвитку та економічної безпеки держави. Діяльність із запобігання злочинам у бюджетній сфері визнається одним із пріоритетних напрямків ОВС, з'ясовуються величезні масштаби ураження сфер суспільного життя цими злочинами. Наголошується на необхідності об'єднання зусиль контролюючих та правоохоронних органів для забезпечення системності у цій діяльності.

Початком формування нового напрямку здійснення державної політики у бюджетній сфері, зміни орієнтирів в управлінні державними фінансами є 2010 р. Ці новації значною мірою пов'язані зі зміною керівництва країни. Так, зокрема, пріоритетним напрямком державної політики нового Президента України В.Ф. Януковича є оптимізація державних фінансів, підвищення ефективності управління ними, їх ефективне використання на користь суспільного розвитку*.

Так, 20 травня 2010 р. була затверджена Державна програма економічного і соціального розвитку України на 2010 рік (далі – Програма), в якій аналізується сучасний стан занепаду вітчизняної економіки, визначаються першочергові заходи, яких необхідно вжити для «оздоровлення» економіки [147]. Слід зазначити, що однією з першочергових проблем, визначених Програмою, є проблема занепаду державних фінансів. Для забезпечення виконання програм і реформ КМУ був затверджений план першочергових заходів [197].

Основним завданням у сфері державних фінансів є підвищення ефективності бюджетних витрат, що пропонується забезпечити шляхом вжиття таких заходів: встановлення жорсткого режиму економії бюджетних витрат; проведення аналізу якості виконання цільових програм та ефективності використання головними розпорядниками отриманих бюджетних коштів; скорочення переліку цільових програм, які фінансуються з Державного бюджету; забезпечення концентрації державних ресурсів лише на пріоритетних проектах; вдосконалення чинного бюджетного законодавства тощо [147].

Також 8 липня 2010 р. був прийнятий новий БК, яким започатковується новий напрям регулювання бюджетних відносин. У зв'язку з прийняттям БК відбуваються зміни в адміністративному та кримінальному законодавстві щодо відповідальності за злочини в бюджетній сфері*.

Окрім того, про певну тенденцію в політиці держави щодо забезпечення належного фінансування бюджетної сфери свідчить прийняття і

* За офіційним повідомленням Комітету з економічних реформ.

* Більш детально положення нового БК нами наводились раніше.

схвалення ВР України в червні 2010 р. «Основних напрямків бюджетної політики на 2011 рік».

З метою стабілізації державних фінансів першочерговими завданнями бюджетної політики визначено: упорядкування переліку головних розпорядників коштів державного бюджету; оптимізація кількості бюджетних програм та недопущення планування у проекті державного бюджету на 2012 р. бюджетних програм, назви яких не визначають конкретного цільового спрямування; забезпечення прозорості системи державних фінансів на основі створення та впровадження інформаційно-аналітичної системи «Прозорий бюджет» та інше [195].

Поряд з цим до основних напрямів бюджетної політики у сфері запобігання незаконному використанню бюджетних коштів можемо віднести такі:

- реформування міжбюджетних відносин з метою забезпечення стабільного соціально-економічного розвитку регіонів;
- концентрація ресурсів бюджету на виконанні пріоритетних державних цільових програм, спрямованих на створення «точок зростання»;
- удосконалення механізму розрахунку видатків, що враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, зокрема, шляхом наукової обґрунтованості розрахунків нормативів бюджетної забезпеченості та коригувальних коефіцієнтів до них, а також застосування з цією метою галузевих стандартів надання суспільних послуг;
- систематизація видаткових повноважень місцевих бюджетів;
- розмежування повноважень між державним та місцевими бюджетами на засадах збалансування загальнодержавних і регіональних інтересів;
- удосконалення законодавства у сфері державних закупівель з метою забезпечення ефективного і прозорого використання державних коштів та наближення законодавства у сфері державних закупівель до вимог Світової організації торгівлі та законодавства Європейського Союзу;
- скорочення переліку захищених статей видатків з передбаченням визначення захищених статей видатків переважно соціального характеру на: оплату праці працівників бюджетних установ; нарахування на заробітну плату; придбання медикаментів та перев'язувальних матеріалів; забезпечення продуктами харчування; оплату комунальних послуг та енергоносіїв; поточні трансферти населенню; поточні трансферти місцевим бюджетам;
- упорядкування механізму бюджетного відшкодування податку на додану вартість для забезпечення своєчасності і рівних умов повер-

нення коштів платникам податку відповідно до законодавства та упередження злочинних схем щодо таких операцій [195].

Аналіз документів свідчить, що через усі галузеві нормативні акти проходить ідея економії бюджетних коштів, недопущення їх незаконного використання, активізації діяльності правоохоронних органів щодо запобігання злочинам у бюджетній сфері. На нашу думку, це свідчить про формування передумов державної стратегії запобігання злочинам у бюджетній сфері. До того ж у підтримку вищезазначеного слід вказати, що на державному рівні усвідомлюється теза про те, що для подолання злочинності необхідно нейтралізувати ті фактори, які її породжують. Так, зокрема, в Концепції державної програми профілактики правопорушень до 2015 р. вказується, що високий рівень криміналізації всіх сфер є наслідком неналежного рівня комплексних запобіжних заходів, спрямованих на усунення причин та умов вчинення правопорушень, профілактичної роботи з особами, схильними до їх вчинення; недосконалого механізму взаємодії правоохоронних органів з місцевими органами влади з питань розроблення конкретних заходів, спрямованих на підвищення ефективності профілактики правопорушень, тощо [208].

Таким чином, резюмуючи вищевикладені позиції, можемо визнати помітну тенденцію до активізації діяльності у сфері запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів. Однак поки що вона не має належного правового, наукового та методичного підґрунтя. Через відсутність системного підходу в організації цієї діяльності заплановані в комплексних програмах заходи взагалі не виконуються або виконуються формально.

В цілому, узагальнюючи результати аналізу чинного правового регулювання діяльності підрозділів ОВС щодо запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, можемо дійти висновку, що ця діяльність потребує подальшої нормативної регламентації. Сприяло б покращенню ситуації розроблення та прийняття низки спільних наказів (інструкцій) ДСБЕЗ, УБОЗ, податковою міліцією, СБУ щодо вжиття спільних заходів із запобігання злочинам у бюджетній сфері та усунення причин та умов, що їм сприяють.

Підбиваючи підсумки, можемо виділити такі пріоритетні напрямки правового регулювання діяльності ОВС щодо запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів:

- 1) розроблення Концепції реалізації державної політики щодо запобігання злочинам у бюджетній сфері, яка б визначала не лише ідеї та передумови правового регулювання суспільних відносин, але й окреслила основні засади запобігання, суб'єктів та безпосередньо заходи за-

побігання [Додаток Г];

2) вдосконалення механізму ведення обліку злочинів, які вчиняються у бюджетній сфері. Вважаємо за доцільне такий облік вести за сферами, в яких вчиняються злочини з бюджетними коштами, з конкретизацією статей КК, обов'язковим визначенням форми співучасті, у якій вчинено злочин. Особлива актуальність даної пропозиції підтверджується тим, що в офіційній статистці МВС за 2010 р. відсутні дані про злочини, вчинені з використанням бюджетних коштів;

3) вдосконалення існуючого механізму взаємодії ОВС з органами ДФІ (щодо проведення перевірок за поданням ОВС та залучення працівника ДФІ в якості спеціаліста), з органами ДКС (щодо обміну інформацією про сумнівні операції, які проводяться за бюджетні кошти, щодо суб'єктів, які претендують на відшкодування ПДВ та недопущення незаконних витрат); з Державним комітетом фінансового моніторингу та Антимонопольним комітетом (щодо запобігання зловживанням з бюджетними коштами під час проведення державних закупівель, а також виявлення легалізації коштів, отриманих злочинним шляхом);

4) врегулювання правового поля взаємодії між підрозділами ОВС та іншими правоохоронними органами, зокрема ДСБЕЗ, У(В)БОЗ, прокуратурою, митними органами, податковою міліцією. Це стосується запровадження в практику направлення підготовленого одним правоохоронним органом законопроекту щодо запобігання злочинам у бюджетній сфері, іншим правоохоронним органам для надання зауважень та пропозицій з питань, що стосуються їх компетенції. Також слід запровадити в діяльність правоохоронних органів спільне обговорення їх керівниками законопроектів, що стосуються питань запобігання злочинам у бюджетній сфері, та вироблення погоджених рішень;

5) розроблення і запровадження в діяльність оперативних підрозділів ОВС Інструкції про використання паспорту супроводження цільового використання видатків бюджету (сьогодні діють Рекомендації);

Таким чином, на підставі аналізу державних цільових програм запобігання злочинності запропонована авторська періодизація становлення вітчизняного законодавства в даній сфері з часу отримання Україною незалежності, яке визначило передумови формування державної стратегії запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів. Визначено пріоритетні напрямки правового регулювання діяльності ОВС щодо запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, основні з яких стосуються покращення взаємодії ОВС з контролюючими органами.

Отже, створення належної правової основи є необхідною умовою

ефективної діяльності із запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів. Подальші дослідження правового регулювання сприятимуть розвитку правової доктрини у цій сфері.

2.2. Органи внутрішніх справ у системі суб'єктів загальносоціального запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів

Сьогодні, у період масової реформації суспільних інституцій, загальноновизнаним стає факт, що зменшити негативний вплив злочинності за допомогою посилення репресій неможливо. Із усвідомленням цього постулату набуває поширення здійснення кримінологічного (а не кримінально-правового) впливу на злочинність. Кримінологічний вплив на злочинність передбачає перш за все реакцію суспільства на фактори, які детермінують злочинність, шляхом їх усунення, пом'якшення чи блокування [44, с. 6].

У кримінологічній науці панує широке різноманіття підходів, як правильно називати діяльність уповноважених органів, спрямовану на усунення причин та умов, що сприяють вчиненню злочинам. Не заглиблюючись в термінологічну полеміку вітчизняних кримінологів, вкажемо, що ми підтримуємо позицію тих авторів (А.Ф. Зелінський, В.В. Голіна, О.М. Литвак), які пропонують усі форми та заходи превентивного характеру об'єднати терміном «запобігання», а профілактикою називати заходи щодо усунення або нейтралізації криміногенних чинників [92].

Під запобіганням злочинності в широкому розумінні мають на увазі історично сформовану систему подолання об'єктивних та суб'єктивних передумов злочинності, яка реалізується шляхом цілеспрямованої діяльності всіх інститутів суспільства щодо усунення, зменшення та нейтралізації факторів, які детермінують існування злочинності та вчинення злочинів.

У більш вузькому, прикладному значенні запобігання злочинам являє собою діяльність, спрямовану на недопущення їх вчинення шляхом виявлення та усунення причин та умов, які сприяють їх вчиненню, здійснення впливу на осіб, схильних до їх вчинення [85, с. 116].

Головна мета заходів запобігання полягає в тому, щоб створити в державі таке сприятливе становище, такий міцний правопорядок, що гарантували б зниження злочинності до мінімального рівня, який доступний у суспільстві з урахуванням його економічних, організаційно-

управлінських, суспільно-психологічних та інших умов існування [211, с. 353].

У дослідженні під «запобіганням злочинності» будемо розуміти різновид суспільної соціально-профілактичної діяльності, функціональний зміст та мета якого полягає у перешкоджанні дії детермінантів злочинності та її проявів, передусім причин та умов, через обмеження, нейтралізацію, а за можливістю – усунення їхньої дії [55, с. 324].

У теорії кримінологічної науки за цільовим призначенням усі заходи запобігання поділяють на загальносоціальні та спеціально-кримінологічні.

Усталеною є позиція, що загальносоціальні заходи запобігання спрямовуються на вирішення широкого кола соціальних проблем, але побічно сприяють запобіганню злочинності. Це пов'язане з тим, що соціальні об'єкти, явища, події мають зі злочинністю кореляційний зв'язок, тобто такий вид залежності, коли зміна стану однієї величини приводить до вірогідної зміни стану іншої величини.

Заходи загальносоціального запобігання злочинності не ставлять перед собою спеціальних цілей запобігання злочинності та окремим злочинам. Однак вони мають важливий кримінологічний аспект, виступаючи основою спеціальної профілактики, оскільки їх спрямованість на вирішення проблемних завдань, які стоять перед нашою державою, створює передумови для зменшення рівня злочинності [106]. В.В. Голіна розглядає загальносоціальне запобігання злочинності як стратегію, а спеціально-кримінологічне запобігання – як тактику протидії злочинності [36, с. 125, 128].

Значення дослідження проблем запобігання злочинності загальними та спеціальними заходами дозволить забезпечити системний вплив на саму злочинність, а також на фактори, що її детермінують та створюють умови для існування. Це сприятиме підняттю управління антикримінальною діяльністю на рівень загальнодержавної стратегії [55, с. 372].

Визначення місця і ролі ОВС у системі суб'єктів загальносоціального запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, зумовлює необхідність дослідження на підставі концептуальних засад попереджувальної діяльності вказаних органів, підвалин нормативного регулювання їх діяльності.

На підставі узагальнення існуючих в кримінології підходів щодо класифікації суб'єктів, які здійснюють запобігання злочинності, вважаємо оптимальним запропонувати наведене нижче бачення системи суб'єктів запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використан-

ням бюджетних коштів [256; 13, с. 100; 35, с. 24]. До цієї системи входять державні органи, які:

1) визначають державну політику у сфері запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, та створюють і вдосконалюють законодавчу базу (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України);

2) координують діяльність правоохоронних органів щодо запобігання цим злочинам (Генеральна прокуратура, Рада національної безпеки і оборони);

3) здійснюють правоохоронну діяльність у сфері запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів (МВС, прокуратура, СБУ, податкова міліція);

4) не мають цільового спрямування на запобігання даним злочинам, але їхня діяльність впливає на запобіжні процеси (ДФІ, ДКС, органи внутрішнього фінансового контролю).

ОВС входять до групи суб'єктів, які здійснюють запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, у силу наданих повноважень. Далі зупинимося на характеристиці основних напрямків та форм взаємодії підрозділів ОВС (ДСБЕЗ, У(В)БОЗ, органи досудового слідства) із суб'єктами, які не мають прямого завдання щодо запобігання злочинам у бюджетній сфері, однак у ході діяльності впливають на запобіжні процеси. Це передусім органи ДФІ, ДКС та органи місцевого самоврядування.

Взаємодія підрозділів ОВС (ДСБЕЗ, У(В)БОЗ, органи досудового слідства) та органів ДФІ.

Аналіз практичної діяльності оперативних підрозділів показав, що для порушення кримінальної справи у 85 % необхідно провести ревізії для визначення розміру матеріальних збитків, завданих злочином. Стає очевидною домінуюча роль ДФІ серед інших органів контролю. При цьому стан взаємодії з ДФІ залишається вирішальним чинником ефективного запобігання економічній злочинності взагалі та злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, зокрема [232; 126, с. 76].

Показники діяльності підрозділів ДСБЕЗ із запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, значною мірою залежать від тієї допомоги, яку ці підрозділи отримують від контролюючих органів. Органи ДФІ займають особливе місце в системі суб'єктів загально-соціального запобігання. Основним призначенням даного державного органу є виявлення порушень бюджетного законодавства під час витрачання бюджетних коштів розпорядниками та до-

тримувачами бюджетних коштів.

Окрім завдання щодо виявлення порушень бюджетного законодавства, низкою нормативно-правових актів передбачено завдання щодо встановлення причин, які негативно впливають на виконання місцевого бюджету, з яких не виконуються заплановані видатки, встановлення факторів, які перешкоджають виконанню бюджетних програм [168; 169; 171; 172].

Однак існуючий стан взаємодії підрозділів ДСБЕЗ з органами ДФІ не сприяє спільній справі, спрямованій на усунення та нейтралізацію причин та умов вчинення зловживань з бюджетними коштами. Навпаки, стан співпраці ОВС та ДФІ створює умови для подальшого вчинення зловживань з бюджетними коштами та уникнення винних осіб від відповідальності.

Згідно із Законом України «Про Державну контрольно-ревізійну службу в Україні» від 26 січня 1993 р. № 2939-ХІІ головним завданням ДФІ є здійснення державного фінансового контролю за використанням і збереженням державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильністю визначення потреби в бюджетних коштах та взяття зобов'язань, ефективним використанням коштів і майна, станом і достовірністю бухгалтерського обліку і фінансової звітності в міністерствах та інших органах виконавчої влади, у державних фондах, у бюджетних установах і в суб'єктів господарювання державного сектору економіки, а також на підприємствах і в організаціях, які отримують (отримували в періоді, який перевіряється) кошти з бюджетів усіх рівнів та державних фондів або використовують (використовували у періоді, який перевіряється) державне чи комунальне майно (далі – підконтрольні установи), виконанням місцевих бюджетів, розроблення пропозицій щодо усунення виявлених недоліків і порушень та запобігання їм у подальшому [146; 247, с. 75; 248, с. 48].

З метою підвищення ефективності спільної роботи Головного контрольно-ревізійного управління України (зараз – ДФІ), МВС, СБУ та Генпрокуратури спільним наказом цих відомств був затверджений «Порядок взаємодії між органами державної контрольно-ревізійної служби та органами прокуратури, внутрішніх справ і Служби безпеки України» від 19.10.2006 р. № 346/1025/685/53 (далі Порядок). Вказаним Порядком передбачаються такі форми взаємодії:

- 1) розгляд звернень правоохоронних органів;
- 2) призначення, організація та проведення ревізій за зверненнями;
- 3) передача до правоохоронних органів матеріалів ревізій за ініціативою органів ДФІ;

4) зворотне інформування про результати розгляду переданих матеріалів;

5) виділення спеціалістів органів ДФІ;

6) інші питання, що мають місце при виконанні органами ДФІ та правоохоронними органами покладених на них завдань [170, с. 162].

Розгляд звернень правоохоронних органів. Призначення, організація та проведення ревізій за зверненнями.

Звернення правоохоронного органу являє собою супровідний лист до постанови про призначення ревізії, винесеної слідчим, прокурором або особою, що проводить дізнання. За зверненням правоохоронних органів органи ДФІ перевіряють питання використання і збереження державних фінансових ресурсів, необоротних та інших активів, правильності визначення потреби в бюджетних коштах та взяття зобов'язань, стану і достовірності бухгалтерського обліку і фінансової звітності.

Органи ДФІ проводять планові та позапланові ревізії фінансового господарської діяльності підконтрольних підприємств, установ, організацій. Однією з обставин, яка є підставою для проведення позапланової ревізії в підконтрольній установі, є надходження доручення від правоохоронних органів. Це доручення повинно містити факти, які свідчать про порушення підконтрольними установами законів України, перевірку додержання яких віднесено законом до компетенції ДФІ.

При проведенні ревізії за зверненням правоохоронного органу матеріали ревізії не пізніше 10 робочих днів після реєстрації акта ревізії передаються до правоохоронного органу.

Щодо проведення позапланової ревізії суб'єкта господарської діяльності, який не належить до підконтрольної установи, то органи ДФІ згідно зі вказаним Законом та Положенням про Державну фінансову інспекцію України, можуть провести позапланову ревізію тільки за рішенням суду, винесеним на підставі подання прокурора або слідчого для забезпечення розслідування кримінальної справи [146; 151].

Необхідність отримання рішення суду щодо проведення позапланової ревізії призводить до затягування термінів фактичного початку органами державної контрольно-ревізійної служби контрольних заходів, оскільки законодавством не визначено підсудність та строки розгляду відповідних подань у судах. Це, у свою чергу, виключає чинник оперативного реагування на отриману в установленому законодавством порядку інформацію про порушення, пов'язані з бюджетними коштами та державним майном, і нерідко сприяє знищенню чи заміні документальної доказової бази.

Поряд з цим існуюча законодавча регламентація процедури залу-

чення працівників ДФІ до проведення ревізій не дозволяє використати кваліфіковані знання спеціалістів для того, щоб вчасно запобігти вчиненню зловживань з бюджетними коштами. Адже саме матеріали перевірки працівників ДФІ в подібних випадках мають виступати підставою до порушення кримінальної справи.

У зв'язку з цим МВС розроблено проект Закону України «Про внесення змін та доповнень до ст. 11 Закону України "Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні», яким пропонується розширити коло суб'єктів, які мають право ініціювати проведення позапланових ревізій фінансово-господарської діяльності не підконтрольних установ. Поряд з цим проектом передбачено розширення процесуальних стадій, під час яких можуть бути проведені позапланові перевірки працівниками ДФІ. Зокрема, передбачається, що *підставою позапланової перевірки повинно бути мотивоване подання:*

- 1) прокурора, слідчого – для забезпечення розслідування кримінальної справи;
- 2) органу дізнання – для забезпечення розгляду заяв та повідомлень про злочини,
- 3) рішення суду – в ході судового слідства, відповідно до кримінально-процесуального законодавства.

Окрім подання, прокурор, слідчий, орган дізнання, суд, який ініціює проведення позапланової виїзної ревізії, повинен подати до органу державної контрольно-ревізійної служби письмове обґрунтування підстав такої ревізії та документи, що свідчать про виникнення підстав для проведення такої ревізії [134].

Ми підтримуємо запропоновані зміни, оскільки вже зазначалося, що чинна редакція Закону України «Про Державну контрольно-ревізійну службу в Україні» містить ряд обмежень щодо проведення ревізій, дія яких на практиці нерідко призводить до зниження ефективності та результативності контрольних заходів, що проводяться органами державної контрольно-ревізійної служби. Зокрема, Закон не передбачає можливості залучення спеціалістів на стадії перевірки заяв та повідомлень про злочини.

Така ситуація не сприяє своєчасному виявленню причин та умов, які обумовлюють вчинення зловживань з бюджетними коштами і, відповідно, запобіганню вчиненню злочинів. Адже, зважаючи на масштаби зловживань і правопорушень з бюджетними коштами, державним та комунальним майном, що виявляються правоохоронними органами, існує нагальна потреба в налагодженні тісної співпраці правоохоронних органів з органами державної контрольно-ревізійної служби під час

проведення заходів фінансового контролю. На нашу думку, запропоновані зміни дозволять своєчасно здійснювати документування зловживань при використанні державних ресурсів і встановлювати повне коло осіб, задіяних у розкраданні бюджетних коштів.

Інший шлях вирішення цієї проблеми, який пропонується в науковій літературі, – створення при Департаменті ДСБЕЗ (зі структурними підрозділами на місцях) ревізійного управління з відповідними повноваженнями щодо проведення ревізій фінансово-господарської діяльності як бюджетних установ, так і інших суб'єктів господарювання [69].

Запропоновані способи усунення існуючої проблеми заслуговують на увагу, однак потребують додаткового обґрунтування. На нашу думку, було б доцільним на законодавчому рівні закріпити положення про відповідальних працівників, яких би не навантажували поточними перевітками, а які б працювали безпосередньо зі зверненнями правоохоронних органів. Це дозволить оперативно реагувати на факти порушення бюджетного законодавства, не затягувати строки досудового слідства та забезпечити якісну запобіжну діяльність. Адже налагоджена робота органів ДФІ та взаємодія з ОВС є саме тим чинником, який сприяє зменшенню кількості порушень бюджетного законодавства.

Ще однією формою взаємодії ДФІ та підрозділів ОВС (ДСБЕЗ, У(В)БОЗ, органів досудового слідства) правоохоронних органів є *передача до підрозділів ОВС (ДСБЕЗ, ВБОЗ, органів досудового слідства) матеріалів ревізій за ініціативою органів ДФІ*.

У разі виявлення порушень законодавства ревізією, проведеною не за зверненням правоохоронного органу, ревізійні матеріали, у яких зафіксовані порушення, що передбачають кримінальну відповідальність або містять ознаки корупційних діянь, передаються до правоохоронного органу в повному обсязі не пізніше як через 10 робочих днів після реєстрації акта ревізії.

Якщо матеріали ревізії були передані до правоохоронного органу для вирішення питання щодо притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності, протокол про адміністративне правопорушення складається посадовою особою служби лише після отримання від правоохоронного органу рішення про відмову в порушенні кримінальної справи або закриття кримінальної справи у зв'язку з відсутністю складу злочину [172].

Якщо ж такою ревізією виявлено порушення, за яке не передбачена кримінальна відповідальність, то орган ДФІ письмово інформує правоохоронний орган не пізніше 10 робочих днів після реєстрації акта ревізії.

Правоохоронний орган, отримавши матеріали ревізії, повинен організувати розгляд матеріалів та прийняти за ними відповідне рішення. Якщо ж за надісланими матеріалами неможливо прийняти рішення, правоохоронний орган направляє запит до органу ДФІ про надання інформації з переліком необхідних документів. Орган ДФІ протягом 7 робочих днів повинен надіслати відповідні документи або повідомити про їх відсутність.

Одночасно з прийняттям рішення за кожним матеріалом ревізії правоохоронний орган вирішує питання про усунення порушень законодавства, відшкодування матеріальної шкоди і вживає заходів щодо усунення причин та умов, які сприяли їх учиненню.

Поряд з цим зазначимо, що сьогодні не можна вважати задовільною якість відпрацювання працівниками підрозділів ДСБЕЗ матеріалів перевірок, переданих ДФІ, що призводить до того, що потенціал цього органу контролю не використовується повною мірою. Так, лише за 10–15 % матеріалів, переданих працівниками ДФІ міліції, порушуються кримінальні справи.

Ще одна проблема полягає в недостатній якості перевірки, яку проводять працівники ДФІ, низькому рівні з'ясування обставин порушень, які передаються органами ДФІ. Це є причиною того, що лише кожний п'ятий матеріал перевірки потрапляє до підрозділів МВС [214, с. 6].

Хоча ст. 112 КПК України визначено альтернативність у виявленні та розслідуванні злочинів, пов'язаних з порушенням законодавства про бюджетну систему України, однак матеріали перевірок ДФІ, які містять ознаки злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, передаються безпосередньо в органи прокуратури. Тому близько 80 % цих справ розслідуються саме цим правоохоронним органом.

Зворотне інформування про результати розгляду переданих матеріалів.

Правоохоронний орган протягом 30 календарних днів направляє вичерпну інформацію про прийняте рішення за результатами розгляду переданих органом ДФІ матеріалів ревізій у формі картки – повідомлення.

Крім того, органи ДФІ щоквартально проводять з правоохоронними органами звірки результатів розгляду переданих їм матеріалів ревізій, за якими були зафіксовані порушення та про які у органів ДФІ немає інформації. Для цього складається акт звірки і надсилається до правоохоронного органу. За матеріалами ревізій, проведених у рамках розслідування порушених кримінальних справ, звірки не проводяться.

Проведене дослідження свідчить, що на практиці отримання орга-

нами ДФІ інформації від оперативних підрозділів про результати розгляду переданих до правоохоронних органів матеріалів ревізій та перевірок у порядку ст. 97 КПК України ускладнене певними умовами процесуального характеру. Як свідчить аналіз практичної діяльності, матеріали перевірок чи ревізій органів ДФІ, як правило, не містять прямих відомостей про зловживання службових осіб підконтрольних об'єктів під час використання бюджетних коштів та спричинені їх діями збитки. Висновки ревізорів обмежуються здебільшого фіксацією фактів неефективного використання бюджетних коштів, які без вжиття додаткових контрольних-перевірочних заходів не мають ознак кримінально караних дій. Унаслідок цього правоохоронні органи не вважають передані їм матеріали ревізій і перевірок заявою чи повідомленням про злочин, у зв'язку з чим застосовується малоефективна процедура взаємних звірок за переданими матеріалами.

Вбачається можливим врегулювання цієї ситуації шляхом визначення в системі кримінально-процесуального законодавства процесуального статусу органів ДФІ та матеріалів ревізій і перевірок, які вони передають до правоохоронних органів. Це забезпечить їм можливість бути процесуально зацікавленою стороною у кримінальному провадженні [228, с. 35].

Виділення спеціалістів органів ДФІ.

Працівники органів ДФІ за зверненнями правоохоронних органів можуть брати участь у перевірках як спеціалісти.

Залучення працівників органів ДФІ в якості спеціалістів до участі в перевірках, що проводять правоохоронні органи, може здійснюватися на строк до 10 робочих днів.

Звернення правоохоронного органу щодо виділення працівника органу ДФІ в якості спеціаліста для участі в перевірці повинно містити: обґрунтування необхідності залучення спеціаліста; дату, з якої необхідно залучення спеціаліста, та на який термін; повну назву об'єкта контролю, його місцезнаходження, дані про організаційно-правову форму; питання, на які спеціалістові необхідно буде надати відповідь.

У разі неможливості виконання звернення про виділення спеціаліста у зв'язку з проведенням планових та позапланових ревізій орган ДФІ протягом 2 робочих днів письмово повідомляє про це відповідний правоохоронний орган і визначає дату, з якої можливим буде направлення спеціаліста.

Під час перевірки спеціаліст використовує свої спеціальні знання і в межах компетенції надає консультації та відповіді на порушені питання, при цьому фіксує факти порушення законодавства з питань використан-

ня і збереження фінансових ресурсів, правильності визначення потреби в бюджетних коштах та з інших питань, що належать до компетенції органів ДФІ.

Результати участі спеціаліста у перевірці оформляються довідкою, яка складається у двох примірниках, один з яких після підписання спеціалістом направляється до правоохоронного органу, а інший залишається в органі ДФІ.

Стосовно інших питань, що мають місце при виконанні органами ДФІ та підрозділами ОВС (ДСБЕЗ, У(В)БОЗ, органами досудового слідства) покладених на них завдань, зазначимо, що до них відносять надсилання правоохоронним органом до органу ДФІ пропозицій щодо включення до проектів планів контрольно-ревізійної роботи ревізій на об'єктах контролю – підконтрольних установах із зазначенням конкретних фактів їх фінансово-господарської діяльності, що можуть свідчити про порушення бюджетного законодавства.

Також у наказі зазначається, що звернення правоохоронного органу може бути наданим у формі письмового доручення або вимоги. Однак жодних роз'яснень щодо порядку їх застосування та обставин, за яких вони направляються, наказ не відображає.

Право працівників правоохоронних органів вимагати проведення перевірки та залучення спеціалістів до перевірки регламентовано в таких нормативно-правових актах:

– п. 24 ст. 11 Закону України “Про міліцію”: “... працівники міліції мають право вимагати від матеріально відповідальних і службових осіб підприємств, установ й організацій відомості та пояснення по фактах порушення законодавства, проведення документальних і натуральних перевірок, інвентаризацій і ревізій виробничої та фінансово-господарської діяльності ...” ;

– ст. 66 КПК України “Збирання і подання доказів”, у якій зазначено, що “... особа, яка проводить дізнання, слідчий, прокурор і суд у справах, які перебувають в їх провадженні, *вправі ... вимагати проведення ревізій ...* . Виконання цих вимог є обов'язковим для всіх громадян, підприємств, установ і організацій ...” ;

– п. 5 Постанови Кабінету Міністрів України від 5 липня 1993 р. № 510 “Про утворення Державної служби боротьби з економічною злочинністю”, у якій зазначено, що працівникам підрозділів ДСБЕЗ надано право: “... вимагати обов'язкового проведення перевірок, інвентаризацій та ревізій виробничої та фінансової діяльності підприємств, установ і організацій; одержувати від посадових і матеріально-відповідальних осіб відомості і пояснення про факти порушення законодавства (п. 5);

проводити перевірку фактичної наявності цінностей (грошових сум, цінних паперів, сировини, матеріалів, готової продукції, устаткування) (п. 9); залучати для здійснення ревізій і перевірок працівників ДФІ, фахівців відповідних міністерств, державних комітетів та інших органів державної виконавчої влади, державних фондів, підприємств, установ і організацій ...” (п. 10) ;

– п. 2 ст. 12 Закону України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю ”, у якому зазначено, що при здійсненні заходів, спрямованих на запобігання організованій злочинності, спеціальним підрозділам надаються повноваження щодо залучення до проведення перевірок, ревізій та експертиз кваліфікованих спеціалістів установ, організацій контрольних і фінансових органів.

Слід зазначити, що на практиці при взаємодії оперативних підрозділів із ДФІ є певні труднощі. Вони пов'язані передусім зі значною завантаженістю цих органів, головним завданням яких є все ж таки здійснення поточного контролю, не пов'язаного з розслідуванням злочинів. У результаті ревізії та перевірки з ініціативи правоохоронних органів проводяться тривалий час, іноді неякісно, що призводить до затягування строків розслідування, тактичних помилок тощо.

Таким чином, підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що, на нашу думку, було б доцільним усі правові підстави застосування вимоги (як інші форми взаємодії підрозділів) щодо проведення ревізії викласти в спільному наказі, який безпосередньо відображав би різні аспекти взаємодії правоохоронних органів та органів ДФІ щодо проведення перевірок. Адже значна кількість відомчих нормативних актів, які регулюють окремі аспекти діяльності щодо запобігання порушенням бюджетного законодавства, свідчить про відсутність системного підходу до організації взаємодії різних підрозділів. Сьогодні склалася така ситуація, що формально взаємодія начебто законодавчо регламентована, однак вона так і залишається формальною.

Узагальнення матеріалів практичної діяльності та результатів анкетування свідчить, що 78 % злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, виявляються працівниками ДСБЕЗ, і у лише 35 % приводами до порушення кримінальних справ є акти ревізій органами ДФІ [Додаток Б]. Це свідчить про необхідність покращення взаємодії між цими службами.

З метою вирішення вказаних проблем пропонуються такі варіанти: 1) створення власних контрольно-ревізійних підрозділів у правоохоронних органах (ОВС, СБУ, прокуратурі); 2) розширення штату ДФІ; 3) забезпечення можливості широкого залучення правоохоронними ор-

ганами аудиторських фірм для проведення ревізій і перевірок (передусім фінансування вказаних потреб, законодавче закріплення можливості примусового аудиту з ініціативи правоохоронних органів) [228, с. 42]. Також було б доцільним передбачити можливість запрошення працівника ДФІ до підрозділів ДСБЕЗ, який в системі занять зі службової підготовки проводитиме лекції працівникам підрозділів ДСБЕЗ щодо роз'яснення положень бюджетного законодавства, доводитиме зміни та особливості його застосування, можливі порушення, які можуть допускатися.

Взаємодія підрозділів ОВС (ДСБЕЗ, У(В)БОЗ, органів досудового слідства) з органами Державної казначейської служби України.

ДКС є урядовим органом державного управління, що діє у складі Мінфіну і йому підпорядковується. У межах наданих повноважень ДКС виконує контрольні функції за :

- здійсненням бюджетних повноважень при зарахуванні надходжень;
- відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів розпису державного та місцевих бюджетів;
- відповідністю платежів узятим зобов'язанням та бюджетним асигнуванням;
- витрачанням бюджетних коштів у процесі проведення перевірки відповідності підтвердних первинних документів розпорядників бюджетних коштів бюджетним асигнуванням та вимогам бюджетного законодавства;
- дотриманням єдиних правил ведення бухгалтерського обліку, складенням звітності про виконання бюджетів та кошторисів бюджетних установ;
- закупівлею товарів, робіт і послуг за державні кошти відповідно до законодавства та інше [128].

Органи ДКС здійснюють розрахунково-касове обслуговування розпорядників шляхом проведення платежів з реєстраційних, спеціальних реєстраційних рахунків розпорядників та рахунків одержувачів бюджетних коштів, відкритих в органах ДКС, відповідно до кошторисів, планів асигнувань загального фонду державного бюджету, планів спеціального фонду державного бюджету або планів використання бюджетних коштів.

З метою забезпечення контролю за цільовим спрямуванням бюджетних коштів органи ДКС в частині виконання державного бюджету за видатками здійснюють:

- 1) попередній контроль – на етапі реєстрації зобов'язань розпоряд-

ників та одержувачів бюджетних коштів;

2) поточний контроль – у процесі оплати рахунків розпорядників та одержувачів бюджетних коштів.

Запобіжна роль органів казначейства реалізується шляхом перевірки підтвердних документів для проведення фінансування операції. Однак ця функція обмежується візуальною перевіркою поданих документів на їх відповідність встановленим вимогам. Зокрема, подані розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів платіжні доручення перевіряються органами ДКС щодо наявності всіх необхідних реквізитів, відповідності підписів відповідальних посадових осіб і відбитка печатки установи зразкам.

Якщо формально всі вимоги витримані, казначейство приймає документи та здійснює оплату. Органи ДКС не несуть відповідальності за недостовірність підтвердних документів та їх зміст, на підставі яких були складені розрахункові документи, оформлені розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів, а також за повноту і своєчасність сплати ними податків, зборів та обов'язкових платежів [173, с. 164].

Тобто ДКС здійснює контроль за цільовим використанням бюджетних коштів лише на підставі відповідності підтвердних документів. За правильність оформлення та достовірність інформації, наведеної у платіжному дорученні, відповідає розпорядник (одержувач) бюджетних коштів.

Узагальнення нормативно-правових актів свідчить, що в жодному з них не передбачено взаємодії ДКС з підрозділами ДСБЕЗ. Хоча на практиці така взаємодія здійснюється у формі надсилання запитів підрозділами ДСБЕЗ до органів ДКС для отримання інформації про рух бюджетних коштів на казначейських рахунках розпорядників та одержувачів бюджетних коштів.

На нашу думку, потребує додаткового врегулювання питання реакції казначейства на факти порушень, які вчиняють розпорядники та одержувачі під час подачі підтвердних документів до казначейства. Наприклад, це неповний перелік необхідних документів, порушення в наведенні реквізитів чи змісті документів. У таких випадках казначейство не проводить оплату операції та повідомляє про це розпорядника чи одержувача бюджетних коштів. Органами казначейства здійснюється механічна відмова, при цьому не з'ясовуються причини та умови допущення таких порушень, можливість умисного вчинку з боку розпорядника бюджетних коштів.

У зв'язку з цим видається доцільним періодичне (в кінці місяця) інформування органами ДКС підрозділів ДСБЕЗ про кількість випадків

відмов у проведенні платежів з бюджету (за якими договорами, яким підприємствам, організаціям, на яку суму, які причини відмови). Останні, отримавши інформацію на етапі, коли, можливо, протизаконна операція ще не профінансована з бюджету, здійснивши перевірку фінансово-господарської діяльності розпорядника бюджетних коштів, зможуть вчасно запобігти порушенням законодавства про бюджетну систему України. Відповідні зміни слід передбачити у спільному наказі або внести відповідні зміни до наказу Держказначейства 20.05.2004 р. № 98. Таке нововведення дозволило б своєчасно запобігти зловживанням з бюджетними коштами та підвищити превентивну роль органів ДКС щодо запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів.

На сьогодні стан взаємодії ОВС та органів ДКС потребує вдосконалення, особливо її організаційна складова.

Саме в органах ДКС працівники ДСБЕЗ повинні отримувати такі відомості: пропозиції щодо переліку бюджетних програм, за якими необхідно затвердити порядки використання коштів державного бюджету; пропозиції щодо переліку бюджетних програм, за якими необхідно внести зміни до порядків використання коштів державного бюджету; пропозиції щодо переліку бюджетних програм, які потребують розробки порядків використання коштів державного бюджету, та бюджетних програм, які виконуються за чинними порядками. Надзвичайно важливе значення має взаємодія ДСБЕЗ з органами ДКС щодо виявлення порушень бюджетного законодавства під час виконання державних цільових програм.

Таким чином, підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що для забезпечення запобігання злочинам у бюджетній сфері необхідно не тільки вдосконалити чинне законодавство, але й максимально сприяти реалізації нормативно закріплених заходів. У цьому напрямку було б позитивним не тільки формально планувати спільні заходи, але й максимально їх виконувати. Адже, як свідчить досвід минулих років, спільні плани заходів запобігання злочинності практично не виконуються. Це є ще одним підтвердженням того, що підрозділи правоохоронних відомств повинні функціонувати не ізольовано, а налагодити тісну міжвідомчу взаємодію.

На нашу думку, в цьому напрямку є ефективним проведення спільних семінар-нарад щодо роз'яснення положень бюджетного законодавства, шляхів подолання існуючих проблем запобігання злочинам у бюджетній сфері при Генеральному прокурорі України, Міністрові внутрішніх справ, керівниках ДФІ, ДКС, Мінфіну тощо. Продовжити прак-

тику введення до складу колегій місцевих державних адміністрацій, виконкомів місцевих рад керівників територіальних правоохоронних органів тощо.

Було б ефективним ініціювання з боку практичних підрозділів до спеціалізованих ВНЗ здійснення замовлення на проведення узагальнення існуючої практики запобігання бюджетним злочинам, розроблення проблемних питань, надання науково обґрунтованих пропозицій. А також проведення на базі ВНЗ науково-практичних заходів за участю працівників ДФІ, ОВС, прокуратури, суду та практичних працівників, на яких би обговорювалися не тільки проблемні питання виявлення та запобігання, але й судового розгляду, особливостей кваліфікацій злочинів, вчинених з порушенням законодавства про бюджетну систему України.

Отже, проблема організаційно-правової взаємодії правоохоронних та контролюючих органів щодо запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, залишається актуальною та потребує подальшого дослідження.

Основні напрямки та форми взаємодії підрозділів ОВС (ДСБЕЗ, У(В)БОЗ, органів досудового слідства) з органами місцевого самоврядування щодо запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів:

1) обмін інформацією (про формування та виконання місцевих бюджетів, про витрачання коштів регіональних цільових фондів, виконання бюджетів розвитку);

2) надання взаємної допомоги щодо запобігання даній категорії злочинів (органи місцевого самоврядування надсилають подання до правоохоронних органів для притягнення до відповідальності посадових осіб, які ігнорують законні вимоги та рішення рад);

3) спільне проведення нарад (на пленарних засідання районних та обласних рад здійснюється заслуховування звітів начальників органів внутрішніх справ про стан запобігання злочинності, в тому числі злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів; обговорюються можливі заходи для підвищення ефективності запобігання злочинам);

4) спільне утворення комісій з питань запобігання злочинності, визначення основних напрямків їх діяльності [184, с. 20].

Зупиняючись на питанні координації діяльності підрозділів ДСБЕЗ щодо запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, зазначимо, що згідно зі ст. 10 Закону України «Про прокуратуру» органи прокуратури координують діяльність щодо запобігання злочинності [95, с. 14; 199].

Координаційна діяльність органів прокуратури реалізується у таких формах: проведення координаційних нарад; організація робочих груп; витребування та узагальнення статистичної та іншої інформації; участь в організації нарад Координаційного комітету по боротьбі з організованою злочинністю та корупцією при Президентові України; виїзди в регіони для відпрацювання усіма правоохоронними органами заходів запобігання злочинам; робота спільних слідчо-оперативних груп для розкриття та розслідування резонансних справ тощо [249, с. 39].

Так, на виконання вимог ст. 10 Закону України «Про прокуратуру» упродовж 2008 р. Генеральним прокурором України з метою координації діяльності щодо запобігання злочинності проведено п'ять нарад керівників правоохоронних органів з питань запобігання: корупції, контрабанді, незаконному обігу наркотиків, легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, вчиненню злочинів проти життя.

За участю регіональних керівників органів МВС, СБУ, ДПС (до організації Державна податкова адміністрація) та інших правоохоронних органів прокурорами того ж року проведено понад 2,5 тисячі координаційних та міжвідомчих нарад, на яких розглядалися питання запобігання злочинності, корупції, стану розкриття та розслідування злочинів, додержання вимог чинного законодавства та захисту конституційних прав громадян*.

Однак слід вказати, що сьогодні спостерігається недостатня скоординованість зусиль правоохоронних органів щодо запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів. Так, на колегіях в органах прокуратури вказується на відсутність належного контролю та зловживання службових осіб правоохоронних та контролюючих органів. До того ж на негативний стан координаційної роботи вказується і на засіданнях Верховної Ради України. Зокрема, йдеться про те, що стан запобігання та координації діяльності щодо недопущення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, не адекватний стану криміналізації та суспільній небезпечності цих злочинів.

Підбиваючи підсумки вищевикладеному, зазначимо, що сучасний стан взаємодії та координації державних органів щодо запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, потребує вдосконалення та подальшого дослідження. Потребує активізації взаємодія підрозділів ОВС з органами ДФІ, ДКС, органами місцевого

* Офіційна Інформація Генеральної прокуратури до Верховної Ради Про стан законності в державі за 2008 р. (відповідно до статті 2 Закону України «Про прокуратуру»).

самоврядування тощо.

На нашу думку, така ситуація певним чином зумовлена відсутністю розробленої в рамках державної політики запобігання злочинності концепції реалізації державної політики щодо запобігання злочинам, які вчиняються у бюджетній сфері.

Таким чином, можемо резюмувати, що систему суб'єктів запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, складають органи, які: а) визначають державну політику у сфері запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, та створюють і вдосконалюють законодавчу базу; б) координують діяльність правоохоронних органів щодо запобігання цим злочинам; в) здійснюють правоохоронну діяльність у сфері запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів; г) не мають цільового спрямування на запобігання даним злочинам, але їхня діяльність впливає на запобіжні процеси. Найбільш тісна взаємодія підрозділів ОВС відбувається з контролюючими органами (ДФІ, ДКС), що пов'язано з покладеними на них повноваженнями щодо здійснення перевірок дотримання бюджетного законодавства.

2.3. Спеціально-кримінологічні заходи запобігання органами внутрішніх справ злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів

Спеціально-кримінологічне запобігання – це конкретна системна діяльність щодо запобігання злочинності, змістом якої є різноманітна робота держави та її інститутів, пов'язана з усуненням причин та умов, що безпосередньо породжують окремі види злочинів, а також недопущення їх вчинення на різних стадіях злочинної поведінки. Основною метою спеціально-кримінологічного запобігання є усунення причин та умов, що сприяють вчиненню злочинів, зменшення їх кількості, послаблення криміногенної обстановки в регіоні та в країні, недопущення вчинення нових злочинів, виправлення та ресоціалізація осіб, винних у їх вчиненні, або припинення вже розпочатих злочинів [211, с. 357].

Ефективність спеціально-кримінологічного запобігання залежить від того, наскільки правильно та комплексно організована ця діяльність. Забезпечити системність даної діяльності можливо, якщо запобігання злочинності здійснюється на підставі науково обґрунтованої концепції запобігання злочинності. Цінність останньої полягає в тому, що визначені в ній напрямки та заходи запобігання базуються на глибокому нау-

ковому аналізу комплексу криміногенних детермінант, їх впливі на криміналізацію суспільства.

У раніше проведених дисертаційних дослідженнях з кримінологічної тематики наголошувалося, що для забезпечення реалізації кримінологічної політики необхідно розробити «Концепцію розбудови державної системи попередження злочинів та правопорушень» та інших нормативних актів» [112, с. 6]. Зокрема, це стосується законів України «Про профілактику злочинів» та «Про кримінологічну експертизу проектів нормативно-правових актів», які досі залишаються проектами [180; 201]. Така ситуація свідчить про те, що в Україні поки що відсутнє надійне законодавче підґрунтя здійснення запобіжної діяльності злочинності правоохоронними органами.

Однак поряд з цим слід зазначити, що останнім часом в даному напрямку спостерігаються позитивні зрушення; зокрема, це стосується розроблення загальнодержавної стратегії запобігання злочинності та звернення пріоритетів діяльності спеціальних суб'єктів у бік усунення причин та умов вчинення злочинів. Так, з метою запобігання вчиненню злочинів, підвищення рівня правової культури громадян, зміцнення законності МВС України у 2010 р. розроблено проект Закону України «Про основи державної політики щодо протидії злочинності», схвалена «Концепція Державної програми профілактики правопорушень на 2010–2015 роки» тощо.

Дослідження правових засад діяльності державних органів стосовно кола повноважень з охорони бюджетних коштів свідчить, що запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, здійснює значна кількість суб'єктів. Однак є органи, які більшою мірою здійснюють запобігання цим злочинам, прямо чи опосередковано. Відповідно до наданих повноважень з охорони сфери використання бюджетних коштів можемо виділити суб'єктів, які здійснюють запобігання злочинам у цій галузі.

Так, залежно від наданих повноважень та виконуваних функцій до державних органів, які беруть участь у запобіганні злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, можемо віднести: а) місцеві органи виконавчої влади (державні адміністрації); б) органи місцевого самоврядування; в) ДКС; г)ДФІ; д) антимонопольний комітет; є) податкова міліція; ж) Служба безпеки України; з) органи внутрішніх справ; к) органи прокуратури.

Однак дослідження статистичних даних про результати діяльності даних суб'єктів з виявлення злочинів, пов'язаних з бюджетними коштами, свідчить, що левову долю цих злочинів (близько 73 %) виявляють

працівники підрозділів ОВС (ДСБЕЗ, У(В)БОЗ). Це вказує на те, що в системі суб'єктів спеціально-кримінологічного запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, вирішальну роль відіграють ОВС. Саме тому даний підрозділ буде присвячено основним напрямкам спеціально-кримінологічного запобігання злочинам підрозділами ОВС.

Важливим організаційно-правовим засобом забезпечення прав і свобод людини визнається правоохоронна діяльність держави, зокрема ОВС, в основу діяльності яких у цій сфері покладаються принципи верховенства права, законності, визнання людини найвищою соціальною цінністю, пріоритетності її загальнолюдських прав тощо [113, с. 13]. Запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, є однією з форм реалізації правоохоронної функції підрозділів ОВС. Ця функція реалізується, як правило, за допомогою спеціально-кримінологічних заходів запобігання.

Однак перш ніж переходити до висвітлення специфіки спеціально-кримінологічного запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, коротко зупинимося на методологічних основах спеціально-кримінологічного запобігання цим злочинам.

У кримінологічній науці немає одностайного підходу до визначення поняття спеціально-кримінологічного запобігання. Так, одні вчені (А.І. Долгова, В.М. Бурлаков, А.Ф. Зелінський) під спеціальним запобіганням злочинності розуміють систему впливу на процеси детермінації та причинності злочинності, які стосуються окремих соціальних груп, сфер діяльності та об'єктів, які характеризуються підвищеною ймовірністю вчинення злочинів [83, с. 445, 451]. Воно завжди повинно мати науково обґрунтований характер, витікати з результатів дослідження злочинності, її детермінації, результатів запобігання злочинності в конкретних умовах.

А.Е. Жалінський спеціальне попередження злочинів розглядає як цілеспрямований процес використання кримінологічних знань та вмій для регуляції поведінки людей з метою дотримання кримінально-правових норм [54, с. 106].

Визначаючи природу спеціально-кримінологічного запобігання, В.Д. Малков вказує, що воно являє собою соціальний процес, основою якого є застосування спеціальних методів та прийомів, знань та навичок регулювання соціальних відносин з метою ліквідації тих негативних наслідків, які можуть викликати вчинення злочинів [85, с. 122].

Узагальнення наукових позицій вчених щодо визначення поняття та змісту спеціально-кримінологічного запобігання дозволяє існуючі точки

зору умовно поділити на дві групи:

- перша трактує спеціально-кримінологічне запобігання як систему заходів, спрямованих на усунення, послаблення або нейтралізацію дій криміногенних факторів (репрезентована в роботах В.М. Кудрявцева, Л.О. Іванова, Ю.Ф. Кваши та ін) [78, с. 156; 84; 89];

- друга розкриває сутність спеціально-кримінологічного запобігання через діяльність різноманітних органів, організацій, посадових осіб, громадян, що пов'язано з усуненням або послабленням причин та умов злочинності (праці В.В. Голіни, А.П. Закалюка, Ю.Ф. Іванова, О.М. Джужи) [38, с. 213; 55; 63; 79].

Однак спільною для всіх підходів є цільова спрямованість заходів спеціально-кримінологічного запобігання – усунення, послаблення чи нейтралізація причин та умов, які спричиняють виникнення злочинності та обумовлюють її існування.

Спеціально-кримінологічне запобігання має саме таку назву не лише тому, що воно спрямоване на досягнення вказаних цілей, але й тому, що потребує застосування спеціальних кримінологічних знань, які необхідні при розробці комплексних планів та цільових програм, а також під час вироблення та реалізації заходів запобігання окремих злочинів [85, с. 122].

Отже, враховуючи найбільш усталену позицію в кримінології, в нашому дослідженні *під спеціально-кримінологічним запобіганням злочинам* будемо розуміти сукупність заходів із застосуванням спеціальних знань, методів та прийомів, що мають виключно цільове запобіжне призначення, спрямовуються на усунення, послаблення, нейтралізацію криміногенних факторів соціального середовища, виправлення осіб, які можуть вчинити злочини, а також застосовуються спеціально уповноваженими державними органами з метою не допустити або припинити вчинення злочину.

Тобто основним завданням системи спеціально-кримінологічного запобігання є як упередження виникнення криміногенних детермінант, їх обмеження і усунення, так і оперативне реагування на формування і розвиток злочинної поведінки. На підставі цього *виділяють три напрямки спеціально-кримінологічного запобігання злочинності*: кримінологічна профілактика, відвернення і припинення злочинів. Ці етапи виділено залежно від стадії генезису злочинної поведінки.

Перший напрямок (кримінологічна профілактика) полягає у діяльності суб'єктів, яка спрямована на послаблення та ліквідацію негативних явищ та процесів, пов'язаних зі злочинністю.

Відвернення складається із сукупності заходів, спрямованих на

окремі групи чи конкретних осіб, які замислюють вчинення злочинів, домовляються про це заздалегідь, позитивно сприймають злочинний спосіб життя, з метою дискредитування злочинної поведінки, відмови від злочинної мотивації та продовження злочинної діяльності. Має місце від моменту формування злочинного мотиву до початку виконання злочину.

Припинення – сукупність заходів суб'єктів спеціально-кримінологічного запобігання, спрямованих на їх силове втручання у розвиток і продовження злочину чи злочинної діяльності. Припинення злочину можливе на стадіях готування до злочину, замаху на злочин та закінченого злочину з метою недопущення рецидиву злочину або настання більш тяжких наслідків [211, с. 361-363].

В цілому система запобігання злочинності складається з об'єктів профілактики; рівнів та форм злочинності; заходів попереджувального впливу; суб'єктів запобігання [82, с. 179].

Масштаб застосування спеціально-кримінологічного запобігання менший за масштаб, на який розповсюджуються загальносоціальні заходи, хоча в окремих випадках перший охоплює цілі галузі чи стосується окремої категорії осіб. В даному випадку об'єктами запобігання є як злочинність у цілому, так і її види, а також окремі злочини.

У нашому дослідженні масштаб спеціально-кримінологічного запобігання розраховується на бюджетну сферу та злочини, які пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, зокрема.

Слід зазначити, що перш ніж запропонувати систему заходів запобігання вказаним злочинам, необхідно згадати, що в кримінології не існує єдиного підходу до розуміння структури, тобто внутрішньої будови, спеціально-кримінологічного запобігання. Це пов'язане зі специфічними особливостями кожного виду злочинів, суб'єктів, які вживають заходів запобігання, а також з природою цих заходів. Останні певною мірою зумовлені масштабами їх застосування.

У кримінологічній літературі (Ю.В. Александров, А.П. Гель, А.П. Закалюк, В.Д. Малков Г.С. Семаков, О.М. Яковлев, та інші) в рамках загальносоціального та спеціально-кримінологічного запобігання залежно від ієрархії причин та умов, а також на основі вертикальної структури його застосування виділяють такі рівні [80, с. 131; 85, с. 116]:

- 1) загальнодержавний рівень – здійснюється в межах всього суспільства;
- 2) спеціально-кримінологічний – у соціальних групах та колективах;
- 3) індивідуальний (місцевий) рівень – пов'язаний з індивідуально-

профілактичним впливом на конкретних осіб [258, с. 5].

Поряд з цим в межах індивідуального запобігання виділяють раннє запобігання злочинності, тобто усунення, нейтралізацію процесів детермінації, причинності злочинності до моменту, поки вони не спричинять виникнення негативних соціальних відхилень; передуює злочинній поведінці. Безпосереднє запобігання злочинності – усунення, нейтралізація процесів детермінації, причинності на етапі переростання негативних соціальних відхилень у злочинність. Попередження самодетермінації злочинності – запобігання несприятливих змін злочинності під впливом її власних характеристик [83, с. 451].

Однак деякі вчені (О.М. Джужа, Л.М. Давиденко, М.І. Мичко) виділяють два рівня запобігання злочинам – загальносоціальний та спеціально-кримінологічний. Ю.Д. Блувштейн до трьохрівневої системи вважає необхідним додати ще й четвертий – регіональний, галузевий рівень [79; с. 7; 86; 42, с. 106-109; 44, с. 7; 15, с. 27].

Більш складну структуру запобігання злочинності запропонував Г.А. Аванесов, який спочатку виділяв загальну, спеціальну та індивідуальну профілактику. Пізніше структуру профілактики він диференціював на моральну, кримінально-правову, кримінологічну та спеціальну [1; 2].

В.Д. Малков спеціально-кримінологічне запобігання злочинності поділяє на загальне та індивідуальне. Загальне запобігання являє собою діяльність, спрямовану на виявлення та усунення об'єктивних зовнішніх причин, які породжують злочинність, та умов, які сприяють їх вчиненню. Індивідуальне запобігання вчений розуміє як діяльність державних та недержавних органів щодо виявлення осіб, схильних до вчинення злочинів, здійснення впливу на їх оточення з метою корекції поведінки цих осіб, ліквідації чи нейтралізації криміногенних факторів, які діють у середовищі [85, с. 151, 162].

Узагальнюючи вказані підходи, зазначимо, що найчастіше в кримінологічній науці використовується поділ заходів запобігання на загальні та індивідуальні.

Далі, враховуючи вищезазначене, зупинимось безпосередньо на заходах спеціально-кримінологічного запобігання, які вживають підрозділи ОВС (ДСБЕЗ, У(В)БОЗ) для запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів. Запропонована нами структура базується на закріплених у кримінологічній літературі основних напрямках спеціального запобігання злочинам (кримінологічна профілактика, відвернення та припинення) та є найбільш оптимальною для забезпечення запобігання цим злочинам спеціальним суб'єктом. Визна-

чена структура повною мірою враховує специфіку даної категорії злочинів, їх детермінаційного комплексу, особливості діяльності підрозділів ОВС (ДСБЕЗ, У(В)БОЗ) та заходів запобігання.

На підставі сказаного пропонуємо розглянути спеціально-кримінологічне запобігання підрозділами ОВС (ДСБЕЗ, У(В)БОЗ, органи досудового слідства) злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, за такою структурою:

1) заходи, спрямовані на виявлення та усунення криміногенних детермінант, відвернення та припинення вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів;

2) заходи, спрямовані на виявлення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів (в тому числі з урахуванням найбільш криміногенних сфер, де використовуються бюджетні кошти);

3) внутрішньовідомча та міжвідомча взаємодія ОВС (ДСБЕЗ, У(В)БОЗ, органи досудового слідства) з правоохоронними та контролюючими органами щодо запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів;

4) заходи, спрямовані на покращення діяльності підрозділів ОВС (ДСБЕЗ, У(В)БОЗ, органи досудового слідства) щодо запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів.

Згідно із Законом України «Про міліцію» від 20.10.1990 р. міліції надається право здійснювати адміністративні, оперативно-розшукові, слідчі, охоронні та запобіжні заходи. Для виконання покладених завдань в системі ОВС створюються різні служби та підрозділи.

Запобіганням злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, займаються такі підрозділи ОВС: ДСБЕЗ, У(В)БОЗ та органи досудового слідства. Тому в подальшому, говорячи про діяльність підрозділів ОВС щодо запобігання злочинам, матимемо на увазі саме ці підрозділи.

Провідна роль у запобіганні злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, належить ДДСБЕЗ, якій функціонує через територіальні відділи на рівні областей при ГУМВС (УМВС) та на транспорті, сектори в районних відділах. Окрім того, Постановою Кабінету Міністрів України від 7 липня 2010 р. в складі ДДСБЕЗ тільки у центральному апараті МВС України було створено Департамент фінансової та економічної безпеки МВС. Пріоритетними напрямками роботи новоствореного підрозділу визначено виявлення та припинення тіншового обігу коштів, документування злочинних схем незаконного отримання бюджетних коштів та нелегальний обіг товарів в особливо великих розмірах, викриття каналів протиправного ввезення та вивезення валю-

ти, запобігання правопорушенням у сфері земельних відносин*.

Далі більш предметно зупинимося на визначених раніше напрямах запобіжної діяльності ОВС.

1. Заходи, спрямовані на виявлення та усунення криміногенних детермінант, відвернення та припинення вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів. У цьому напрямі оперативними працівниками вживаються загальні заходи запобігання. Як правило, в підрозділах ДСБЕЗ, зокрема у секторах по запобіганню злочинам у бюджетній сфері, між працівниками здійснюється розподіл за сферами оперативного обслуговування (АПК, ПЕК, освіта, охорона здоров'я, ЖКГ тощо). У зв'язку з цим оперативний працівник повинен ознайомитися з нормативною базою, яка регламентує функціонування відповідної галузі. Цей процес буде більш ефективним, якщо оперативний працівник має вищу юридичну освіту, що дозволить йому виявити ті прогалини у законодавстві, які можуть виступати криміногенними детермінантами вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів.

Також працівник міліції повинен володіти інформацією про всі об'єкти на території свого обслуговування, які фінансуються за рахунок коштів Державного чи місцевого бюджету чи отримують їх для виконання відповідних програм; з'ясувати органи, які здійснюють контроль над об'єктом обслуговування для подальшої співпраці з ними. Це дозволить отримати більше інформації про об'єкт. Працівникові ДСБЕЗ для виявлення причин та умов, що сприяють вчиненню злочинів з бюджетними коштами, необхідно ознайомитися з документами фінансово-господарської діяльності об'єктів обслуговування, детально перевірити наявність усіх необхідних документів, на підставі яких відбувається отримання та використання бюджетних коштів, наприклад, кошториси, звіти, інші документи, які підтверджують надходження та витрачання коштів. Особливу увагу необхідно звертати на використання коштів, передбачених для реалізації регіональних програм. Зокрема, обов'язково слід ознайомитися з порядком використання цих коштів, відповідальними виконавцями та термінами реалізації.

Важливе превентивне значення має отримання повної інформації про керівника та головного бухгалтера бюджетної установи (розпорядника, одержувача бюджетних коштів). Так, про можливість вчинення цією особою зловживань з бюджетними коштами може свідчити рівень

* Зі слів заступника міністра внутрішніх справ Валерія Корячкіна про новий підрозділ – Департамент фінансової та економічної безпеки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua>.

матеріальних доходів, наявність у минулому судимостей за службові зловживання тощо.

З'ясувати детермінанти вчинення злочинів працівник міліції має можливість під час проведення перевірки дотримання норм бюджетного законодавства у ході виконання видаткової частини державного та місцевих бюджетів. Зокрема, підлягають з'ясуванню такі питання:

- на підставі яких документів, в яких формах (асигнування, трансферти, субвенції, субсидії, дотації, кредити тощо) та на які цілі витрачалися бюджетні кошти;

- чи були затверджені бюджетні програми, визначені відповідальні виконавці бюджетних програм, паспорти бюджетних програм, чи здійснюється головним розпорядником контроль та оцінка ефективності виконання бюджетних програм;

- чи використовувалися кошти, виділені для реалізації державних чи місцевих програм, для фінансування об'єктів, не передбачених цими програмами;

- чи затверджувалися інвестиційні програми, які передбачають спрямування бюджетних коштів до функціонуючих установ, чи передбачають створення окремих підприємств. Необхідно дати оцінку ефективності такого спрямування бюджетних коштів та раціональності їх використання;

- чи дотримано вимоги бюджетного законодавства під час надання кредитів, субсидій, субвенцій суб'єктам господарювання, а також під час надання державних гарантій;

- чи дотримувався порядок казначейського обслуговування рахунків та здійснення операцій з бюджетними коштами;

- чи дотримано вимоги ст. 72 БК у разі прийняття бюджету з дефіцитом;

- ким і яким чином здійснюються контроль за дотриманням бюджетного законодавства, аудит та оцінка ефективності управління бюджетними коштами; які порушення були виявлені і які заходи стягнення застосовані до винних осіб [Додаток Д.2].

Слід зазначити, що з метою забезпечення системності та комплексного підходу до виявлення та усунення криміногенних детермінант, відвернення та припинення вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, з 2006 р. в ДДСБЕЗ запроваджена система моніторингу бюджетних коштів та розроблення паспортів оперативного супроводження цільового використання бюджетних видатків.

Так, оперативні працівники ДСБЕЗ, ВБОЗ здійснюють оперативне супроводження видатків державного бюджету та місцевих бюджетів.

Для цього передбачається складання відповідних паспортів.

Так, зокрема, паспорт оперативного супроводження цільового використання видатків державного бюджету передбачає постійний моніторинг:

1. Усіх видів видатків державного бюджету, головних розпорядників бюджетних коштів, бюджетних програм, дотацій та субсидій, які стосуються регіону (території обслуговування) та порядків використання бюджетних коштів, затверджених КМУ за окремими галузями економіки та в соціальній сфері.

2. Сум фінансування за бюджетними програмами, головних розпорядників бюджетних коштів та затверджених розпорядниками порядків використання бюджетних коштів за галузями економіки і в соціальній сфері, кількість і назви підпорядкованих підприємств і установ розпорядників, коди економічної класифікації видатків бюджетних коштів.

3. Матеріали перевірок, інформація про викриті порушення, у т.ч. зловживання відносно службових осіб головних розпорядників коштів.

Паспорт оперативного супроводження цільового використання бюджетних видатків *регіонального рівня* (АР Крим, бюджет області, у т.ч. міст Києва і Севастополя, районів, районів у містах та бюджети місцевого самоврядування – територіальних сіл, селищ, міст) передбачає отримання працівниками підрозділів ДСБЕЗ територіального ОВС інформації про:

1) усі види видатків бюджетів, розпорядники бюджетних коштів, регіональні програми, дотації, субсидії та порядки використання бюджетних коштів, затверджені розпорядниками бюджетних коштів за галузями економіки і соціальної сфери;

2) тендерні комітети та їх члени;

3) користувачів бюджетних коштів;

4) переможців тендерних процедур (підприємства, з якими укладено угоди);

5) викриті порушення і матеріали перевірок, ревізій.

У кожному У(В)ДСБЕЗ ГУМВС, УМВС визначається відповідальна особа за створення і функціонування системи моніторингу та аналізу бюджетних коштів, узагальнення інформації про правопорушення і викриті злочини, проведені контролюючими органами перевірки та направлення пропозицій керівництву ГУМВС, УМВС і У(В)ДСБЕЗ для організації оперативного супроводження і перевірок законності використання бюджетних коштів.

Слід вказати, що апробація застосування паспортів оперативного супроводження видатків викликала необхідність внесення певних коре-

ктив до їх складання. Зокрема, пропонується чітке дотримання класифікації видатків, як це передбачено БК України. Тобто супроводження видатків більш доцільно здійснювати відповідно до класифікації видатків:

- функціональна класифікація (відповідно до різновиду функцій та витрат на їх фінансування). Це фінансування загальних функцій держави, АР Крим та органів місцевого самоврядування;
- відомча класифікація видатків (розподіл видатків між головними розпорядниками бюджетних коштів), зокрема, супроводження видатків у сфері освіти та науки, медицини, культури, соціальній сфері, АПК, ПЕК, ЖКГ, транспорт тощо;
- програмна класифікація видатків (розподіл бюджетних призначень за бюджетними програмами).

Для підвищення ефективності супроводження видатків було б доцільно запровадити горизонтальне їх супроводження: управління ДСБЕЗ – видатки державного бюджету та обласного бюджету; підрозділи ДСБЕЗ міст – міські бюджети, райвідділи – бюджети району та територіальних громад (сіл, селищ) [234, с. 11-13].

Оскільки паспорт супроводження цільового використання видатків державного та місцевих бюджетів прийнятий на рівні рекомендацій Департаменту ДСБЕЗ територіальним підрозділам служби, на нашу думку, було б доцільно наказом МВС затвердити інструкцію щодо впровадження в діяльність підрозділів ДСБЕЗ паспортів оперативного супроводження цільового використання видатків.

До того ж у паспорті супроводження видатків вважаємо доречним передбачити суб'єктів взаємодії, форми та напрямки діяльності щодо запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів. Також у Паспорті, окрім Пенсійного фонду та Фонду соціального страхування, слід передбачити супроводження видатків усіх державних та регіональних цільових програм.

2. *Заходи, спрямовані на виявлення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів (у тому числі з урахуванням найбільш криміногенних сфер, де використовуються бюджетні кошти).*

Сьогодні з метою реалізації даного напрямку спеціально-кримінологічного запобігання в ДСБЕЗ розроблені рекомендації щодо оперативного супроводження цільового використання видатків державного та місцевого бюджетів. Для ефективного супроводження видатків пропонується складання бюджетного паспорта.

Зокрема, практичними працівниками висловлюється думка, що для підвищення ефективності супроводження видатків доцільно включити

до бюджетного паспорту такі розділи:

- 1) державний бюджет: державні цільові програми; дотації; субвенції; кошти резервного фонду;
- 2) місцевий бюджет: обласний; районний; місцевих громад (сіл, селищ та міст);
- 3) державні закупівлі: підприємства, установи, організації; склад тендерного комітету;
- 4) соціальна сфера: невиплата заробітної плати; Фонди соціального страхування (з тимчасової втрати працездатності, на випадок безробіття, від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань); Пенсійний фонд, компенсаційні виплати; відшкодування пільг.

За галузевим принципом рекомендується накопичувати інформацію про можливі зловживання з бюджетними коштами щодо будівництва та ремонту доріг; шкіл, лікарень, об'єктів соціально-культурного призначення; закупівлі медичного обладнання, ліків, вакцин; підтримки виробництва продукції тваринництва та рослинництва.

Окремим напрямком запобіжної діяльності оперативних підрозділів є перекриття головних розпорядників бюджетних коштів. Це, зокрема, Головні управління та управління фінансів, капітального будівництва, ЖКГ, АПК, транспорту, охорони здоров'я, освіти, МНС, Служба автомобільних доріг (облавтодор, райавтодор), комунальні підприємства, державні підприємства, підприємства з часткою держави у статутному фонді 50 % і більше.

На нашу думку, застосування паспортів оперативного супроводження видатків бюджету є ефективним нововведенням. Запровадження таких паспортів дозволить підвищити якість охорони бюджетної сфери, управління бюджетним коштами, забезпечити постійний моніторинг процесу використання бюджетних коштів.

Враховуючи те, що в судовій та слідчій практиці переважають злочини, які вчиняються під час виконання державних цільових програм та проведення державних закупівель, пропонуємо далі зупинитися на них. Розглянемо заходи, які вживаються підрозділами ОВС з метою виявлення злочинів, що вчиняються під час виконання державних цільових програм та проведення державних закупівель.

Важливим напрямком у діяльності підрозділів ОВС є вжиття заходів запобігання зловживанням з бюджетними коштами, які виділяються для реалізації державних цільових програм. Це пов'язане з тим, що державна цільова програма являє собою комплекс взаємопов'язаних завдань і заходів, які спрямовані на вирішення найважливіших проблем розвитку держави, окремих галузей економіки або адміністративно-

територіальних одиниць, здійснюються з використанням коштів Державного бюджету України та узгоджені за строками виконання, складом виконавців, ресурсним забезпеченням [135].

Складність даного напрямку полягає в тому, що наразі в державі діє більше тисячі бюджетних програм за всіма напрямками та галузями економіки, перелік яких щорічно при прийнятті бюджету перезатверджується та доповнюється забезпеченням*. Це обумовлює постійне проведення моніторингу бюджетних програм, особливо на початку бюджетного року, коли приймається Закон України про Державний бюджет на наступний рік.

Так, у 2009 р. працівниками ОВС у ході супроводження видатків державного та місцевих бюджетів на виконання державних та регіональних цільових програм було виявлено 1 239 злочинів із збитками на загальну суму 274 млн грн. Найбільше таких злочинів виявлено на об'єктах АПК, промисловості, освіти, соціальної сфери, охорони здоров'я та ПЕК*.

Аналіз рівня криміналізації окремих напрямків, які фінансуються за рахунок бюджетних коштів у ході виконання державних цільових програм, дає підстави зазначити, що виявлення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, має відбуватися за такими напрямками:

1) капітальне будівництво та ремонт дорожнього господарства.

Так, наприклад, на Одещині викрито колишнього директора Держпідприємства "Одеський облавтодор" ВАТ ДАК "Автомобільні дороги України" громадянина Т., який, діючи в інтересах трьох комерційних структур, уклав угоди на виконання робіт та перерахував кошти у сумі 24,9 млн грн. на їх адресу, підписав акти виконаних робіт, які фактично не виконувалися;

2) ремонт, реконструкція комунального господарства, державних об'єктів;

3) будівництво житлового фонду за державними програмами.

Так, наприклад, на Донеччині викрито посадових осіб Обласного фонду підтримки індивідуального житлового будівництва на селі, які протягом 2007–2008 років використали не за цільовим призначенням 2,7 млн грн. бюджетних коштів шляхом незаконного кредитування громадян. Позичальників зобов'язували 10 % від суми кредиту перераховувати на утримання фонду. Вказані кошти в сумі понад 650 тис. грн. прив-

* Аналітичний звіт за 2007 р. Голов КРУ щодо Державної фінансової підтримки регіонального розвитку. – К., 2007. – С. 10.

* За даними ДІТ МВС України.

ласнили шляхом виплати надбавок та премій;

5) видатки, спрямовані на соціальний захист населення.

Так, наприклад, на Луганщині викрито посадових осіб Управління праці та соціального захисту населення м. Красний Луч, які здійснили незаконну виплату бюджетних коштів у вигляді відшкодування витрат за проїзд пільгової категорії населення ВАТ „АТП-10911” у сумі понад 1,7 млн грн. Фактичне перевезення пасажирів здійснювали приватні підприємці;

5) видатки на розвиток виробництва продукції рослинництва, тваринництва, підтримка фермерських господарств тощо.

На Кіровоградщині службові особи ФГ «Басько», «Кейс Агро» та «Титан» надали до конкурсної комісії неправдиві відомості про наявність в їх користуванні сільськогосподарських угідь, що стало підставою для отримання державної підтримки на загальну суму понад 800 тис. грн. *

Відповідно до Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР органи місцевого самоврядування розробляють та затверджують програми соціально-культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць та цільові програми з інших питань місцевого самоврядування [184, с. 20]. Тому з метою виявлення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів під час виконання цільових програм у місцевій владі, обов'язково потребує з'ясування:

1) перелік цільових програм, які були затверджені відповідною радою та фінансуються за рахунок коштів державного чи місцевого бюджетів;

2) чи всі бюджетні програми затверджені згідно з чинним законодавством, у разі їх невиконання з'ясувати причини цього; скільки коштів з бюджетів було передбачено на ці цілі та скільки фактично надійшло та використано;

3) чи виділялися бюджетні кошти на програми, які нереалізовані або реалізовані не в повному обсязі, чи було здійснено фінансування неперспективних програм;

4) чи проводилися аудит та фінансовий контроль за використанням коштів на виконання зазначених програм; чи проводилася перевірка діяльності установи, якщо так, то ознайомитися з матеріалами ревізій;

5) порядок виконання програми, встановлення обсягу та джерел, з яких буде здійснюватися фінансування; встановлення виконавців про-

* Всі приклади наведені за даними ДДСБЕЗ МВС України.

грами та обов'язків і повноважень кожного з них.

Під час проведення перевірок в установах, які є виконавцями певної державної цільової програми, працівникам ОВС необхідно виявляти ознаки, які можуть свідчити про порушення порядку використання бюджетних коштів та, відповідно, порушення бюджетного законодавства:

- суттєве порушення процедури видачі позички з державного бюджету (не за призначенням, не на виконання цільових програм, поза конкурсом чи кредитною комісією, за особистими вказівками керівників управлінських структур, фіктивним фірмам тощо);

- підробка документів, що ввійшли в обґрунтування необхідності виділення бюджетних коштів або свідчать про недостовірну мету використання отриманих коштів;

- комерційне використання пільгових бюджетних коштів (внесення до статутних фондів комерційних структур, розміщення на депозитних рахунках, окрім випадків розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на банківських депозитах). Місцевим бюджетам надається право розміщувати тимчасово вільні кошти на банківських депозитах за умови, що відволікання цих коштів не призведе до втрати платоспроможності місцевого бюджету та виникнення заборгованості за відповідним фондом місцевого бюджету протягом періоду, на який передбачається здійснити розміщення таких коштів на вкладних (депозитних) рахунках у банках [162, с. 39; 176];

- витрата бюджетних коштів усупереч їх цільовому призначенню (закордонні відрядження, оплата оренди приміщень тощо);

- придбання нерухомості, цінних речей та інші обставини, які свідчать про рівень життя посадових осіб, що розподіляють чи розпоряджаються бюджетними позичками, який не відповідає рівню особистих прибутків [75, с. 89].

При плануванні заходів запобігання злочинам, пов'язаним з порушенням законодавства про бюджетну систему України, слід мати на увазі, що зловживання з бюджетними коштами вчиняються як під час розподілу бюджетних коштів головним розпорядником між розпорядниками та отримувачами бюджетних коштів, так і під час отримання та використання бюджетних коштів.

Матеріали слідчої та судової практики свідчать, що більша частина злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, базується на внесенні неправдивих відомостей до офіційних документів. Тому працівникам ОВС необхідно звертати увагу на такі ознаки, що можуть свідчити про службове підроблення:

- 1) відступ від регламенту при виділенні бюджетних коштів, а та-

кож підписання документів особами, не уповноваженими на підписання відповідних документів;

2) розходження в реквізитах і змісті окремих документів, а також екземплярах одного й того ж фінансово-господарського документа;

3) списання коштів на витрати, які викликають сумніви щодо їх цільового використання;

4) недійсність відтисків печатки чи штампів, явні підробки підписів керівника чи його заступника, а також головного бухгалтера [75, с. 92].

Як правило, порушення бюджетного законодавства під час виконання державних цільових програм відбувається шляхом порушення порядку використання бюджетних коштів, які приймаються в рамках реалізації відповідної програми з метою забезпечення ефективного та цільового використання бюджетних коштів.

Далі пропонуємо розглянути спеціально-кримінологічні заходи запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, на прикладі реалізації одного з напрямків Державної цільової програми розвитку українського села на період до 2015 року. Зокрема, зупинимось на зловживаннях під час виконання постанови Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2004 р. № 1102 «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для надання підтримки фермерським господарствам».

Так, прокуратурою Дніпропетровської області порушено кримінальну справу за ч. 2 ст. 364, ч.2 ст.210 КК України стосовно директора регіонального відділення фонду А., яка, зловживаючи службовим становищем, уклала договори з керівниками фермерських господарств на отримання останніми фінансової допомоги на поворотній основі.

Для повернення наданих коштів у договорах вказувалися розрахункові рахунки комерційних банків (а не реєстраційні рахунки держказначейства). Окрім цього, повернуті кошти використовувалися усупереч їх цільовому призначенню – їх витрачали на придбання автомобілів, оргтехніки тощо. Такими діями посадові особи Дніпропетровського регіонального відділення Укрдержфонду підтримки фермерських господарств спричинили тяжкі наслідки у вигляді збитків державі на суму понад 1 млн грн.*

Для своєчасного виявлення та запобігання типовим порушенням бюджетного законодавства оперативному працівникові ДСБЕЗ, У(В)БОЗ необхідно вжити таких заходів:

* За даними УДСБЕЗ ГУМВС України в Дніпропетровській області

1) детально ознайомитися з нормативною базою, яка регламентує підстави та процес надання фінансової допомоги, а також джерела, за рахунок яких вона буде фінансуватися. Зокрема, в Законі України «Про Державний бюджет» на поточний рік визначаються видатки на певну мету. Для забезпечення законності витрачання коштів Кабінетом Міністрів України приймається Порядок витрачання коштів, в якому регламентується механізм використання коштів;

2) направити запит до регіонального відділення Укрдержфонду про надання відомостей стосовно сільгоспідприємств, які отримували фінансову допомогу на поворотній та безповоротній основі, та підстави для її надання, а також інформацію про повернення грошових коштів, що надавалась на поворотній основі. Витребувати копії фінансово-господарських документів щодо надходження та використання бюджетних коштів. Детально ознайомитися зі статутною документацією фонду, зокрема щодо службових осіб, уповноважених на розпорядження бюджетними коштами, та кола їх службових повноважень;

3) детально ознайомитися зі змістом договору про надання фінансової допомоги фермерському господарству. При цьому особливу увагу звернути на визначення мети, на яку будуть використовуватися бюджетні кошти, строки повернення фінансової допомоги та рахунки, на які буде здійснюватися перерахування коштів;

4) розіслати запити до комерційних банків, на рахунки яких згідно з укладеними договорами перераховувалися кошти. Отримати інформацію про власників цих рахунків та операції, які з рахунками проводилися.

5) направити запит до територіального відділення держказначейства про надання відомостей стосовно кількості отриманих грошових коштів регіональним відділенням Укрдержфонду, а також кількість перерахованих коштів сільгоспідприємствам у відповідності до наданих фондом платіжних доручень, на які цілі перераховувалися кошти та у якому розмірі;

6) відібрати пояснення від членів комісії, які брали участь у вирішенні питання про надання фінансової допомоги сільгоспідприємствам, на предмет того, хто приймав рішення про надання фінансової допомоги;

7) за необхідності призначити проведення документальної перевірки працівниками ДФІ щодо законності використанні бюджетних коштів фондом;

8) провести (при необхідності – за участю працівників ДФІ) документальну перевірку фінансової діяльності сільськогосподарського господарства в частині цільового витрачання бюджетних коштів. Для цього

ознайомитися з договорами, витребувати копії платіжних доручень тощо.

З метою виявлення подібних злочинів працівники ДСБЕЗ, У(В)БОЗ вживають відповідних оперативно-розшукових заходів з метою своєчасного отримання інформації про злочини, які готуються. У теорії оперативно-розшукової діяльності використовується таке поняття, як оперативно-розшукова профілактика (далі – ОРП). Остання являє собою цілісну систему оперативного контролю і профілактичного впливу щодо осіб, криміногенної обстановки (ситуації) та інших антисуспільних явищ, попередження задуманих злочинів і тих, що готуються, з використанням оперативно-розшукових сил, засобів і методів [68]. Найбільш ефективною формою ОРП є залучення співробітників негласного апарату.

Окрім того, в даному напрямі потребує вдосконалення процедура відпрацювання державних цільових фондів, які розпоряджаються бюджетними коштами. Зокрема, це стосується посилення контролю на етапі відбору фермерських господарств, яким надається фінансова допомога, а також на етапі укладання договорів. Сприяло б запобіганню вчиненню злочинів за подібною схемою проведення попередніх перевірок законності відбору кандидатів на отримання фінансової допомоги та правильності укладання договорів.

Механізм реалізації даного контролю полягає у зобов'язанні відповідних фондів попередньо інформувати регіональні відділення ДФІ про вжиті заходи. Органи ДФІ проводять перевірку законності визначення кандидатів та проектів укладених договорів. У разі виявлення порушень встановленого законодавства працівники ДФІ повідомляють про відповідні факти порушень підрозділи ДСБЕЗ, У(В)БОЗ.

На нашу думку, проведення попередніх перевірок на етапі відбору кандидатів на отримання фінансової допомоги сприяло б значному зменшенню кількості фактів незаконного та нецільового використання бюджетних коштів.

Спеціально-кримінологічні заходи запобігання повинні бути спрямовані перш за все на налагодження взаємодії між підрозділами ДСБЕЗ, ДФІ та ДКС щодо взаємного інформування про виявлені порушення, а також залучення в якості спеціалістів працівників ДФІ.

Також оперативному працівникові, який обслуговує АПК, необхідно вести реєстр сільськогосподарських підприємств на території обслуговування та періодично (хоча б раз у квартал) проводити перевірку фінансово-господарської діяльності підприємства. Це сприяло б недопущенню вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, та підвищенню ефективності планування спільних заходів з контролюючим органами.

Пропонуємо розглянути окремо досить криміногенну сферу, де відбуваються зловживання з бюджетними коштами – сферу державних закупівель [Додаток Д.4]. Останнім часом злочинність у цій сфері набула системного характеру. Щорічно працівниками ОВС виявляється приблизно 372 злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів під час проведення процедури державних закупівель. Найбільша кількість цих злочинів виявляється у сфері промисловості, освіти, транспорту, охорони здоров'я та АПК*. Щодо поширення цих злочинів на території України зазначимо, що найбільша їх кількість виявляється в АР Крим, Запорізькій, Донецькій, Дніпропетровській, Івано-Франківській, Київській, Луганській і Сумській областях.

Узагальнення матеріалів слідчої та судової практики свідчить, що найбільш поширеними способами вчинення злочинів під час проведення процедури державних закупівель є такі:

1) з боку замовників торгів:

- здійснення закупівлі товарів, послуг без проведення процедури тендерних торгів;

- виконання чи невиконання службовою особою в інтересах окремо взятого учасника процедури закупівлі будь-якої дії з використанням наданої їй влади чи службового становища з метою отримання винагороди;

- службове підроблення – внесення службовою особою в офіційні документи (тендерну документацію, оголошення про проведення торгів тощо) завідомо неправдивих відомостей, а також складання і видача завідомо неправдивих документів;

- службова недбалість – невиконання чи неналежне виконання службовою особою своїх службових обов'язків щодо проведення тендерних торгів;

2) з боку учасників процедури державної закупівлі:

- надання неправдивої інформації (про економічний стан підприємства – наявність працівників, необхідного обладнання тощо) з метою участі у процедурі закупівлі;

- навмисне невиконання умов договору, в результаті чого замовник зазнає збитків, оскільки на проведення нового тендеру не вистачає часу;

3) з боку замовників торгів та учасників процедури закупівлі:

- підроблення тендерної документації, документації щодо придбання товарів, робіт та послуг у суб'єктів господарювання, з якими досягнуто злочинної змови, з метою проведення безтоварних фінансово-

* Довідка ДДСБЕЗ МВС України про результати протидії злочинності у бюджетній сфері за 2008 рік. – К., 2008 р. – 6 с.

господарських операцій та привласнення бюджетних коштів;

- створення фіктивної конкуренції і, як наслідок, проведення фіктивних торгів шляхом залучення до участі в торгах «родинних» фірм, які подають різні за ціною тендерні пропозиції для формального дотримання процедури закупівель;

- проведення тендерів* за високими цінами, монополістична змова учасників, просування на ринок тільки «своїх», фіктивних фірм;

4) з боку службових осіб державних органів, якими здійснюється нагляд у сфері закупівель:

- виконання чи невиконання службовою особою в інтересах окремо взятого учасника процедури закупівлі будь-якої дії з використанням наданої їй влади чи службового становища з метою отримання винагороди;

- службове підроблення;

- службова недбалість [233, с. 181-210].

Найбільш поширеними видами порушень бюджетного законодавства під час проведення державних закупівель є:

1) отримання хабарів за надання необґрунтованої переваги під час вибору переможця тендеру, підписання актів виконаних робіт.

Так, у 2008 р. прокуратурою Дніпровського району м. Києва порушено кримінальну справу за ознаками складу злочину, передбаченого ч. 2 ст. 368 КК України, відносно провідного спеціаліста відділу матеріально-технічного забезпечення Управління культури Шевченківської районної у місті Києві державної адміністрації громадянина Г., який вимагав хабара в сумі 23 500 грн. від начальника управління маркетингу ВАТ за гарантовану перемогу в тендері на устаткування для автоматичної обробки інформації та підписання угоди на поставку офісної техніки до зазначеної державної адміністрації;

2) закупівля товарів, що не відповідають заявленим вимогам, проведення фіктивних операцій з придбання товарів, робіт і послуг.

На Львівщині порушено кримінальну справу відносно службових осіб державного територіально-галузевого об'єднання «Львівська залізниця», які без проведення відкритих тендерних торгів за завищеною вартістю придбали у ТОВ «Лемтранс» обладнання для пасажирських вагонів (світильники, статичні перетворювачі напруги живлення та стабілізатори напруги), чим державі завдано збитків на суму понад 6,24 млн грн.;

*Законом України «Про здійснення державних закупівель» від 1 червня 2010 року № 2289-VI для визначення процедури здійснення конкурентного відбору учасників з метою визначення переможця торгів (конкурсних торгів) згідно з процедурами, встановленими цим Законом (крім процедури закупівлі в одного учасника), застосовується термін «конкурсні торги», а не «тендер».

3) проведення фіктивних тендерів без фактичного придбання товарів чи послуг;

4) необґрунтоване проведення закупівлі у одного учасника тендерів за участі підставних учасників.

У Київській області порушено кримінальну справу за ознаками складу злочину, передбаченого ч. 2 ст. 367 КК України, відносно службових осіб ДП «Шляхове ремонтно-будівельне управління № 100» ВАТ «Державна акціонерна компанія «Автомобільні дороги України», які, порушуючи вимоги Закону України «Про закупівлю товарів, робіт та послуг за державні кошти», неправомірно застосували процедуру закупівлі в одного учасника, уклавши зовнішньоекономічний договір купівлі-продажу комплексу засобів універсальних будівельних машин з підприємством «M.I.C. Industries, Inc.» США – чим завдали державним інтересам збитків на загальну суму 129, 3 млн грн.*

Здійснення спеціально-кримінологічного запобігання злочинам, вчиненим з незаконними використанням бюджетних коштів під час проведення державних закупівель, має проводитись із врахуванням того, що незаконні використання бюджетних коштів у цій сфері поділяються на такі групи діянь:

- придбання товарів, робіт та послуг без проведення процедури державної закупівлі;

- порушення проведення процедури проведення державних закупівель (придбання не у виробників, а у посередників, незаконне визначення переможця);

- порушення під час освоєння виділених коштів.

Відповідно до положень чинного законодавства проведення процедури державної закупівлі є обов'язковою, якщо проводиться закупівля товарів, робіт та послуг повністю чи частково за рахунок державних коштів, якщо вартість предмета закупівлі товарів та послуг дорівнює або перевищує 100 тис. грн., а робіт – 300 тис. грн. [178, с. 169].

З метою уникнення проведення тендерної процедури та надання переваги у виконанні робіт організаціям, які не мають на це відповідного дозволу, службові особи місцевих органів державної влади проводять придбання товарів, робіт чи послуг шляхом перерахування виконавцю коштів частинами.

Для виявлення подібних порушень необхідно звертати увагу на: укладені договори підряду з однією і тією організацією; які роботи прово-

* Про стан виконання Робочих заходів з декриміналізації бюджетної сфери на 2009 рік: Довідка ДДСБЕЗ МВС України. – К., 2009. – 5 с.

дяться та коли вони проводяться, а також чи має право підрядник на виконання такого роду робіт чи надання послуг.

Під час проведення процедури державних закупівель учасниками, як правило, подаються фіктивні документи з метою забезпечення відповідності кваліфікаційним вимогам замовника, який організовує придбання товарів, робіт та послуг.

Після отримання замовлення трапляються випадки, коли переможцями допускається нецільове використання бюджетних коштів. Це пов'язане з тим, що після проведення торгів не відслідковується якість виконання договорів із закупівлі. Зокрема, нерідко спостерігається змова замовника та учасника щодо невиконання або неякісного виконання договорів, оскільки не передбачається обов'язкове інформування щодо виконання договору на всіх його стадіях з метою уникнення вчинення зловживань, пов'язаних з безпідставним збільшенням ціни договору після проведення тендера [233, с. 191]. З метою *перевірки цільового використання бюджетних коштів* за підсумками тендера оперативному працівникові необхідно вжити таких заходів:

- у комітеті з конкурсних торгів ознайомитися з кошторисом, планом асигнувань та планом використання бюджетних коштів; річним планом державних закупівель; рішенням та положенням про утворення тендерного комітету; протоколами засідань тендерного комітету (розкриття тендерних пропозицій, оцінки, акцепту цінових пропозицій); вимогами до попередньої кваліфікації учасників; реєстром обліку отриманих тендерних пропозицій; підтвердними документами, на підставі яких був визначений переможець; протоколом, підписаним усіма членами комітету, яким оформлюється рішення про результати проведених закупівель

- отримати інформацію з територіальних органів антимонопольного комітету про скарги, які надсилалися з приводу порушення процедури проведення державних закупівель;

- направити запит до переможця державних закупівель для отримання інформації про те, як використовуються бюджетні кошти, за необхідності в складі комісії виїхати на місце виконання робіт;

- розглянути можливість наявності родинних зв'язків між головою чи членами тендерної комісії та переможця процедури закупівлі;

Під час проведення процедури державних закупівель поширеними є факти вимагання та давання хабарів за сприяння у перемозі у процедурі закупівлі. У зв'язку з цим потребують детального вивчення документи, на підставі яких було визначено переможця, порівняння з іншими учасниками.

Так, наприклад, за оперативними матеріалами відділу захисту бюджетних коштів УДСБЕЗ ГУ прокуратурою Київської області 22 травня 2009 р. порушена кримінальна справа № 47-1139 за ознаками злочину, передбаченого ч. 3 ст. 368 КК України, відносно начальника інженерного центру М., та за ч. 2 ст. 368 КК України – відносно начальника відділу капітального будівництва С. відокремленого підрозділу «Атомремонтсервіс» Державного підприємства Національної атомної енергогенеруючої компанії «Енергоатом». Вказані службові особи вимагали та отримали хабарі в сумі 160 тис. грн. та 45 тис. грн. відповідно у вигляді «відкату» від директора ТОВ «Кран Сервіс Україна» К. за вигреш у тендері та перерахування з бюджету грошових коштів у сумі близько 800 тис. грн.*

У разі виявлення порушень вимог законодавства як з боку членів тендерної комісії, так і з боку учасників – вирішувати питання про порушення кримінальної справи та притягнення до відповідальності винних осіб.

Крім того, *спеціально-кримінологічне запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, підрозділами ОВС здійснюється за сферами, де використовуються бюджетні кошти.*

Так, у сфері освіти діяльність підрозділів ОВС концентрується на таких напрямках:

- відпрацювання навчальних закладів з питань оплати ремонтних робіт, наданих послуг, закупівлі обладнання і методичних матеріалів для навчального процесу;

- законність отримання ліцензій, кваліфікаційних рівнів, різноманітних погоджень у місцевих органах влади і управління;

- законність створення джерел функціонування та використання коштів благодійних фондів, громадських організацій, які створені при навчальних закладах, насамперед загальноосвітніх державних закладах (школах, гімназіях, ліцеях, діяльність яких фінансується за рахунок бюджетних коштів);

- виявлення фактів нецільового використання бюджетних коштів

Понад 20 % злочинів у бюджетній сфері вчинюються з коштами, що спрямовані на соціальний захист населення. **У соціальній сфері** діяльність підрозділів ОВС спрямовується на виявлення таких зловживань з бюджетними коштами:

- запобігання розкраданням та нецільовому використанню бюдже-

*За даними ДДСБЕЗ МВС України.

тних коштів, призначених як компенсація населенню, що постраждало від стихійного лиха, місцевими органами соціального захисту, а також недопущення фальсифікації даних про постраждалих та попередження виплат за фіктивними документами;

- використання коштів, призначених для виплати заробітної плати, на інші внутрішньогосподарські потреби: придбання автомобілів, сільськогосподарської техніки, оргтехніки, офісних меблів, пально-мастильних матеріалів, оплати комунальних платежів, транспортних послуг, погашення заборгованості перед іншими підприємствами, податковими органами, погашення кредитів та відсотків за ними, оплати юридичних послуг та інше;

- непроведення виплати остаточних розрахунків із заробітної плати зі звільненими працівниками;

- незаконне відволікання, кредитування та перерахування коштів на благодійну допомогу з метою розкрадання тощо;

- зловживання з коштами фондів загальнообов'язкового соціального страхування та з коштами пенсійного фонду

Перевіряючи стан додержання бюджетного законодавства в медичних установах, необхідно звертати увагу на законність та доцільність придбання за бюджетні кошти високоартісного обладнання, яке потім тривалий час не використовується. Також у медичній сфері поширеними є факти закупівлі медичного обладнання та препаратів без проведення процедури державних закупівель чи з її порушенням. Оперативними працівниками здійснюються супроводження цільового використання та повноти освоєння бюджетних коштів, виділених на подолання епідемії грипу, та використання гуманітарної допомоги.

Під час супроводження видатків на **будівництво об'єктів сфери автодорожнього господарства** метою діяльності працівників ОВС є виявлення нецільового використання бюджетних коштів, які підлягали спрямуванню на будівництво, ремонт, утримання автомобільних доріг, їх розкрадання та розкрадання товарно-матеріальних цінностей. Як правило, такі дії вчиняються шляхом завищення обсягів вартості виконаних робіт, невиконання передбачених робіт або зміни призначення платежів. З метою приховування незаконного використання бюджетних коштів складаються неправдиві актив виконаних робіт про начебто цільове використання бюджетних коштів [233, с. 263].

Запобігання незаконному використанню бюджетних коштів в АПК спрямовується перш за все на виявлення фактів незаконного отримання фінансової допомоги, яка виділяється з державного бюджету для підтримки виробництва рослинництва, тваринництва, фермерських

господарств, а також під час надання компенсаційних виплат.

Зазначимо, що найбільш поширеним способом вчинення злочинів у цій сфері є надання недостовірних відомостей до органів державної влади, які приймають рішення про надання субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів чи пільг щодо оподаткування.

3. Заходи, спрямовані на вдосконалення взаємодії ОВС з правоохоронними та контролюючими органами щодо запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів.

Висока латентність економічної злочинності вимагає від оперативних підрозділів ОВС постійно запроваджувати нові підходи до організації оперативно-службової діяльності її підрозділів та вдосконалювати моделі оперативного обслуговування, з яких одним з найперспективніших є вдосконалення взаємодії з органами контролю, діяльність яких поширюється на всі галузі економіки держави, соціально-культурну сферу, адміністративно-політичну діяльність та міжгалузеве державне управління [228, с. 25].

Процес організації взаємодії підрозділів ДСБЕЗ, У(В)БОЗ та органів досудового слідства щодо запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, з іншими суб'єктами складається з таких стадій: аналітична робота; планування; створення відповідних умов, що забезпечують виконання запланованих заходів; контроль, корегування рішень в процесі виконання; облік, узагальнення, аналіз та оцінка результатів [231].

Узагальнення значної кількості підходів та критеріїв до класифікації видів і форм взаємодії підрозділів ОВС (ДСБЕЗ, У(В)БОЗ, органів досудового слідства) з правоохоронними та контролюючими органами дозволяє виділити найсуттєвіші:

1. Залежно від нормативно-правової регламентації виділяють такі форми взаємодії: а) офіційні процесуальні (передбачені КПК) та офіційні непроцесуальні (передбачені іншими законами й підзаконними нормативно-правовими актами); б) неофіційні (консультації фахівців).

2. Залежно від стадії кримінального судочинства: а) на стадії перевірки заяв, повідомлень та іншої інформації про злочин; б) під час досудового розслідування; в) відпрацювання галузей та певних напрямів.

3. Залежно від часу: а) взаємодія при виявленні злочину органом контролю; б) взаємодія під час призначення ревізії правоохоронним органом; в) взаємодія під час проведення ревізії; г) взаємодія під час оцінки її результатів [213, с. 97].

В нашому дослідженні науковий та практичний інтерес являє собою взаємодія ОВС на внутрішньовідомчому та міжвідомчому рівнях.

Внутрішньовідомча взаємодія підрозділів ОВС щодо запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, відбувається між ДСБЕЗ, УБОЗ та органами досудового слідства.

У територіальних У(В)БОЗ функціонують такі відділи, які займаються виявленням та запобіганням злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів: відділ по боротьбі організованими злочинними групами в пріоритетних напрямках економіки та відділ по боротьбі з корупцією. Специфіка діяльності підрозділів УБОЗ полягає в тому, що вони виявляють зловживання з бюджетними коштами, вчинені організованими групами чи злочинними організаціями. Так, наприклад, у 2009 р. працівниками У(В)БОЗ МВС України в Дніпропетровській області з метою запобігання злочинам у бюджетній сфері було виявлено 883 злочинів. Це переважно такі злочини: ст. 364 КК (247 злочинів), ст. 366 КК (226 злочинів), ст. 191 КК (185 злочинів), ст. 367 КК (87 злочинів), ст. 190 КК (58 злочинів) та інші*.

Особливості роботи спеціальних підрозділів У(В)БОЗ обумовили надання їм низки повноважень, які передбачені в Законі України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю». Це свідчить про наділення цього підрозділу більш широким колом повноважень порівняно з ДСБЕЗ, діяльність якого регламентовано Постановою Кабінету Міністрів України «Про утворення Державної служби боротьби з економічною злочинністю» від 5 липня 1993 р. № 510.

Взаємодія ДСБЕЗ та УБОЗ реалізується у формі проведення спільних координаційних нарад, планування та проведення заходів, спрямованих на виявлення незаконного використання бюджетних коштів, обміну оперативною інформацією; спільного проведення перевірок та оперативно-розшукових заходів за резонансними справами; виявлення корупційних діянь, які пов'язані з бюджетними коштами, тощо.

Слід також зазначити, що внаслідок специфіки наданих повноважень ВБОЗ взаємодіють з органами контролю, як правило, у формі одержання від останніх інформації про зловживання з бюджетними коштами. Однак оскільки даний підрозділ займається лише окремою категорією злочинів (ті, що вчинені організованими групами та злочинними організаціями), не завжди вони мають можливість правильно оцінити надіслану від органів контролю інформацію про неефективне чи нецільове використання бюджетних коштів, яким не обов'язково притаманна така кваліфікаційна ознака, як вчинення організованою групою. До того ж органи контролю досить обережно висвітлюють у актах ревізій та пере-

*За даними УІТ УМВС України в Дніпропетровській області.

вірок факти виявлених порушень бюджетного законодавства.

У зв'язку з цим в юридичній літературі висловлюється пропозиція щодо доцільності надсилання таких матеріалів до підрозділів ДСБЕЗ через більш широкий спектр їх повноважень, який реалізується через застосування заходів попередження, виявлення, оперативного супроводження кримінальних справ тощо.

Взаємодія між *підрозділами ДСБЕЗ та органами досудового слідства* являє собою часово-просторовий процес, що включає в себе рішення про взаємодію; діяльність підрозділу ДСБЕЗ щодо виконання доручень слідчого; процесуальну діяльність слідчого, пов'язану з оцінкою доказової та іншої інформації.

Залежно від конкретних умов діяльності визначаються завдання взаємодії: 1) забезпечення планомірного здійснення комплексу узгоджених оперативно-розшукових та слідчих заходів; 2) забезпечення ефективного використання сил і засобів, що є в розпорядженні у суб'єктів взаємодії; 3) недопущення дублювання заходів, що проводяться; 4) організація інформаційного забезпечення діяльності щодо запобігання злочинності; 5) створення оптимальних умов для успішного виявлення та документування злочину.

Залежно від завдань та характеру діяльності всі форми взаємодії ДСБЕЗ з органами досудового слідства умовно поділяють на організаційно-тактичні та процесуальні, що витікають з положень КПК України [62].

Також слід зазначити, що механізм взаємодії вищезазначених суб'єктів під час здійснення досудового розслідування економічних злочинів регламентується наказом МВС України № 760 від 08.09.2005 р. Останнім затверджено «Інструкцію організації взаємодії органів досудового слідства з оперативними підрозділами органів внутрішніх справ України у виявленні документуванні і розслідуванні злочинів у сфері економіки» (далі – Інструкція) [64].

Зі змісту Інструкції впливають такі напрямки взаємодії:

1. Спільна робота оперативного працівника і слідчого при заведенні оперативно-розшукових справ щодо осіб, що вчиняють економічні злочини. Цей напрямок передбачає закріплення слідчого, що спеціалізується на розслідуванні економічних злочинів (п. 1.3, 2.1 Інструкції), за конкретним виявленим злочином для надання методичної допомоги оперативному працівникові в документуванні. Така допомога полягає, зокрема, у визначенні мінімальної кількості документів первинного матеріалу, достатньої для порушення кримінальної справи і забезпечення його судової перспективи.

2. Спільний аналіз первинного матеріалу про злочин у стадії порушення кримінальної справи. Цей напрямок взаємодії тісно пов'язаний з попереднім і передбачає ситуацію, коли первинні матеріали про економічний злочин були зібрані оперативним підрозділом без методичної допомоги слідчого [77, с. 49-51].

3. Спільна робота оперативного працівника і слідчого із запобігання перешкоджання розслідуванню (п. 3.8 Інструкції). Це один з найважливіших напрямків взаємодії, який полягає у проведенні оперативно-розшукових заходів і слідчих дій, націлених на подолання перешкоджання розслідуванню, здійснюваного шляхом: 1) знищення (приховання, фальсифікації) слідів злочину; 2) впливу на членів слідчо-оперативної групи.

4. Спільна робота слідчого й оперативного працівника із забезпечення відшкодування завданої злочином матеріальної шкоди і можливої конфіскації майна (п. 3.9 Інструкції). Забезпечення відшкодування матеріального збитку від злочину і можливої конфіскації майна є тактичною задачею розслідування, що для свого рішення вимагає проведення комплексу слідчих дій і оперативно-розшукових заходів [31; 61, с. 184].

Проаналізувавши вищезазначені форми взаємодії, можемо зазначити, що вони були б результативнішими за умови усунення низки негативних чинників. Це, зокрема, недосконалість процесуального законодавства; існування практики гонитви за показниками усупереч об'єктивним обставинам та реальним можливостям та постійні зміни пріоритетів щодо запобігання тим чи іншим видам злочинів.

В цілому взаємодія підрозділів ДСБЕЗ з органами досудового слідства є складним, але важливим процесом, який спрямовується на попередження вчинення злочинів, а також викриття та документування злочинів, вжиття заходів, спрямованих на відшкодування завданих злочином збитків.

У зв'язку з тим, що забезпечити надійну охорону бюджетної сфери від зловживань можливо лише за умови системного підходу до цієї діяльності та забезпечення комплексності заходів запобігання, *потребує розгляду питання міжвідомчої взаємодії ОВС з іншими правоохоронними та контролюючими органами* [Додаток Д.5].

Взаємодія між правоохоронними органами є не тільки організаційною складовою управління, але й запорукою ефективного виконання покладених повноважень. Так, 75,8 % опитаних працівників ОВС та 65,3 % працівників ДПС вважають взаємодію необхідним фактором ефективного та комплексного здійснення поставлених перед цими органами правоохоронних завдань [245, с. 8].

З метою запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, підрозділи *ОВС взаємодіють з державними адміністраціями, органами місцевого самоврядування, органами ДФІ, ДКС, антимонопольним комітетом, податковою міліцією, СБУ та прокуратурою.*

Координуючу роль у об'єднанні зусиль для запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, виконують органи прокуратури України.

Так, на виконання вимог ст. 10 Закону України «Про прокуратуру» щороку Генеральним прокурором України з метою координації діяльності щодо запобігання злочинності проводиться близько п'яти нарад керівників правоохоронних органів з питань запобігання злочинності, у тому числі з питань стану дотримання бюджетного законодавства. За участю регіональних керівників органів МВС, СБУ, ДПС України та інших правоохоронних органів прокурорами проводяться понад 2,5 тисячі координаційних та міжвідомчих нарад, на яких розглядаються питання запобігання злочинності, корупції, стан розкриття та розслідування злочинів, додержання вимог чинного законодавства та захисту конституційних прав громадян*.

Міжвідомча координація органів прокуратури реалізується у формах: проведення координаційних нарад; організації робочих груп; виступу та узагальнення статистичної та іншої інформації; участь в організації нарад Координаційного комітету по боротьбі з організованою злочинністю та корупцією при Президенті України; виїздів в регіони для відпрацювання усіма правоохоронними органами заходів запобігання злочинності; роботи спільних слідчо-оперативних груп для розкриття та розслідування резонансних справ.

Однак зазначимо, що аналіз рівня криміналізації сфери використання бюджетних коштів свідчить про недостатню скоординованість зусиль правоохоронних органів у справі запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів. Так, порушенням у бюджетній сфері сприяє неналежний контроль та зловживання службових осіб контролюючих органів*.

Важливу роль в успішності запобігання злочинності відіграє своєчасна та чітка оптимізація системи державної правоохорони, розподіл повноважень між ними та організація системи їх взаємодії [84, с. 128].

*За даними Генеральної прокуратури до Верховної Ради Про стан законності в державі за 2008 р. (відповідно до статті 2 Закону України «Про прокуратуру»), 2008 р.

*За даними розширеного засідання колегії Генеральної прокуратури України від 29 вересня 2006 р.

З метою покращення діяльності правоохоронних органів щодо запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, виділимо окремі напрямки *міжвідомчої взаємодії підрозділів ОВС з іншими державними та правоохоронними органами*.

На нашу думку, потребує активізації взаємодія ОВС з державними та правоохоронними органами за такими напрямками:

З Рахунковою палатою України – з метою виявлення фактів: 1) нецільового використання бюджетних коштів; 2) привласнення грошових або матеріальних ресурсів, а також виявлення фактів корупції та інших зловживань; 3) незаконного витрачання бюджетних асигнувань, у тому числі коштів загальнодержавних цільових фондів та видатків по обслуговуванню внутрішнього і зовнішнього боргу України; 4) незаконного використання коштів загальнодержавних цільових фондів, коштів позабюджетних фондів, за цільовим використанням фінансово-кредитних і валютних ресурсів під час здійснення загальнодержавних програм [202; 257, с. 73].

З Управліннями з різних галузей місцевих органів виконавчої влади (обласні, районні державні адміністрації) – з метою виявлення фактів: 1) нецільового використання бюджетних коштів; 2) незаконного отримання державної цільової допомоги; 3) незаконного отримання субвенцій з державного бюджету на підтримку окремих галузей народного господарства; 4) завищення вартості та обсягів виконаних робіт, наданих послуг; 5) порушення законодавства про оплату праці тощо.

З обласними, районними радами – з метою виявлення фактів: 1) порушення законодавства при прийнятті рішень про місцевий бюджет; 2) невнесення до кошторису доходів та видатків, які мають бути внесені, що призводить до їх використання поза затвердженим бюджетом та кошторисом; 3) використання бюджетних коштів у супереччя їх цільовому призначенню; 4) надання кредитів суб'єктам господарювання за рахунок бюджетних коштів; 5) фінансування бюджетних установ одночасно з різних бюджетів; 6) недотримання вимог щодо пропорційного скорочення та фінансування видатків; 7) прийняття бюджету з дефіцитом (міські бюджети можуть прийматися з дефіцитом виключно в частині розвитку, затвердження обласних, районних, сільських та селищних бюджетів з дефіцитом не допускається); 8) порушення порядку встановлення та нарахування надбавок, премій, матеріальної допомоги тощо.

З регіональними органами ДКС – з метою виявлення фактів: 1) недотримання встановленого порядку виконання платіжних доручень за операціями з бюджетними коштами; 2) не передбаченого законодав-

ством відшкодування сум ПДВ шляхом розстрочення ПДВ; 3) службового підроблення; 4) неповернення розпорядниками бюджетних коштів сум субвенцій та використаних не за цільовим призначенням коштів; 5) розміщення бюджетних коштів на банківських депозитах; 6) взяття бюджетних зобов'язань без належних повноважень; 7) проведення попередньої оплати за товари, роботи та послуги.

З органами ДФІ – з метою виявлення фактів: 1) нецільового використання бюджетних коштів; 2) створення позабюджетних фондів органами державної виконавчої влади; 3) недотримання порядку виділення та використання коштів резервного фонду бюджету; 4) порушення законодавства про оплату праці; 5) недотримання вимог щодо пропорційного скорочення та фінансування видатків тощо.

Значення органів контролю, зокрема ДФІ, у справі запобігання злочинам у бюджетній сфері важко переоцінити. Інколи відомості органів контролю щодо специфіки відносин в окремих галузях економіки та щодо суб'єктів господарювання з високим рівнем захищеності корпоративної інформації, зокрема, національних компаній та їх дочірніх підприємств, державних підприємств, особливо природних монополій, що мають значний вплив на стан економіки держави, є чи не єдиним джерелом необхідної інформації.

Тому для ефективного використання можливостей органів контролю під час оперативного обслуговування окремих об'єктів та галузей економіки насамперед необхідно скласти перелік органів, що компетентні здійснювати контрольні заходи на таких об'єктах [228, с. 37].

З Антимонопольним комітетом – з метою: 1) виявлення фактів нецільового використання бюджетних коштів; 2) виявлення фактів закупівель товарів, робіт та послуг без передбаченої законодавством України процедури; 3) виявлення порушень проведення процедури державних закупівель; 4) виявлення фактів хабарництва під час проведення державних закупівель.

З податковою міліцією – з метою: 1) проведення профілактичних операцій «Бюджет», «Податок на додану вартість»; 2) виявлення фактів нецільового використання бюджетних коштів; 3) виявлення фактів незаконного адміністрування та відшкодування ПДВ; 4) незаконного отримання субвенції, субсидій та дотацій з бюджету; 5) незаконного отримання компенсаційних виплат; 6) виявлення фактів створення фіктивних фірм, через які «відмиваються» бюджетні кошти, а також для участі в процедурі проведення державних закупівель; 7) виявлення та припинення діяльності конвертаційних центрів; 8) перевірка виплати заборгованостей із заробітної плати та інших обов'язкових платежів та ін.

З регіональними Управліннями по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю СБУ – з метою виявлення: 1) фактів нецільового використання бюджетних коштів; 2) розкрадання державного майна в особливо великих розмірах; 3) діяльності організованих злочинних груп, які займаються розкраданням бюджетних коштів; 4) порушення законодавства про державні закупівлі; 5) незаконного відшкодування ПДВ тощо.

Підрозділи ОВС взаємодіють з органами прокуратури з метою: 1) своєчасного порушення кримінальних справ за фактами вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів; 2) усунення причин та умов, які сприяють вчиненню злочинів на об'єктах бюджетної сфери; 3) супроводження розслідування кримінальних справ; 4) проведення перевірок дотримання бюджетного законодавства; 5) спільного проведення оперативно-розшукових та слідчих дій.

У результаті проведеного дослідження можемо зазначити, що головними напрямками взаємодії підрозділів ОВС (ДСБЕЗ, У(В)БОЗ, органів досудового слідства) з правоохоронними органами є такі:

- організація реалізації державної політики щодо запобігання злочинності;
- профілактика адміністративних проступків та злочинів;
- виявлення, припинення, розкриття та розслідування злочинів;
- вдосконалення правової бази, яка регламентує діяльність уповноважених суб'єктів щодо запобігання злочинам.

Таким чином, резюмуючи вищевикладене та з огляду на рівень криміналізації сфери використання бюджетних коштів, зазначимо, що сучасний стан міжвідомчої взаємодії та координації державних органів щодо запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, потребує активізації. На нашу думку, для цього необхідно врегулювати правове поле міжвідомчої взаємодії спеціальних суб'єктів запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, зокрема під час проведення профілактичних операцій «Бюджет», «Податок на додану вартість», «Освіта».

Позитивним кроком у цьому напрямі була б розробка Концепції реалізації державної політики щодо запобігання злочинам у бюджетній сфері до 2015 року [Додаток Г]. У зазначеній концепції необхідно передбачити основні засади та напрямки здійснення впливу на криміногенні детермінанти, які обумовлюють вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів; суб'єктів запобігання з розмежуванням їх повноваження та виділенням напрямків взаємодії. Це дозволить уникнути дублювання в роботі та сприятиме забезпеченню

скоординованого об'єднання зусиль цих органів.

Отже, можемо запропонувати основні форми міжвідомчої взаємодії підрозділів ОВС (ДСБЕЗ, ВБОЗ, досудового слідства) з контролюючими та правоохоронними органами у справі запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів:

1) спільне проведення профілактичних операцій «Бюджет» «Податок на додану вартість», «Освіта» та інших, спрямованих на виявлення зловживань з бюджетними коштами;

2) проведення спільних слідчих дій за резонансними кримінальними справами;

3) проведення спільних заходів (комплексних перевірок, оперативно-розшукових та профілактичних операцій) перевірки дотримання бюджетного законодавства;

4) обмін оперативною інформацією про факти зловживання бюджетними коштами з боку службових осіб;

5) проведення нарад, семінарів, конференцій, круглих столів, на яких потрібно обговорювати актуальні проблемні питання запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, та можливі шляхи їх вирішення;

6) проведення спільних підсумкових колегій (півроку, рік), під час яких кожне відомство звітуватиме про результати діяльності з охорони бюджетної сфери;

7) обмін передовим досвідом запобігання цим злочинам;

8) розроблення спільних комплексних програм, планів (на рівні держави, області, району, конкретної бюджетної установи), в яких передбачити розподіл повноважень між суб'єктами, а також основні напрямки та форми взаємодії щодо відпрацювання об'єктів бюджетної сфери;

9) спільна участь у розробленні реєстру криміногенних посад на об'єктах бюджетної сфери, на яких можуть вчинятися злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів. Доцільно було б зробити цей реєстр за ієрархією посад, тобто від головного розпорядника бюджетних коштів до отримувача з урахуванням конкретної галузі (АПК, ПЕК, автодор, ЖКГ, освіта, охорона здоров'я, будівництво тощо);

10) створити в МВС базу даних про осіб, які були засуджені за злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, або до яких застосовувались заходи адміністративного стягнення, для використання цієї інформації для спеціальної перевірки кандидатів на посади розпорядників бюджетних коштів та перевірки тих осіб, які вже за-

ймають ці посади;

11) створити в МВС банк даних про суб'єктів підприємницької діяльності, які вчиняли злочини, пов'язані з ухиленням від сплати обов'язкових платежів до бюджетів всіх рівнів, незаконним отриманням та використанням бюджетних коштів, з метою виключення можливості їх участі у виконанні цільових програм та державних замовлень;

12) визначити рівень компетенції ДФІ, ДКС, ДПС, МВС України, СБУ та інших державних органів, які здійснюють контрольно-дозвільні функції щодо фізичних і юридичних осіб у бюджетній сфері, у проведенні роботи із запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів;

13) виділити у статистичній звітності органів Міністерства внутрішніх справ України, СБУ, Генеральної прокуратури України відомостей про кількість виявлених злочинів у бюджетній сфері з конкретизацією галузі їх вчинення та статей КК України, за яким кваліфікують діяння;

14) запровадити окрему звітність щодо інформації про діяльність організованих злочинних груп у бюджетній сфері та окремих її галузях, а також про виявлені корупційні зв'язки під час викриття цих груп. Ця інформація за всіма показниками має бути відокремлена від даних про виявлення та викриття організованих злочинних груп, які готують та вчиняють злочини загальнокримінального характеру;

15) створити спільну для правоохоронних органів державну автоматизовану систему кримінологічної інформації щодо криміногенних чинників злочинів, які вчиняються у бюджетній сфері, проведення на цій інформаційній базі постійного моніторингу їх динаміки, аналізу чинників, використання інформації для запобігання цим злочинам та прогнозування;

16) розробити, запровадити та передбачити в одному нормативно-правовому акті порядок надання правоохоронним органам інформації про операції з бюджетними коштами, які здійснюються бюджетними організаціями та суб'єктами підприємницької діяльності;

Отже, незважаючи на те, що саме підрозділи ОВС (ДСБЕЗ, У(В)БОЗ, органи досудового слідства) займають центральне місце в системі державних органів щодо запобігання злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, досягти системності та комплексності заходів запобігання цим злочинам можна лише об'єднавши зусилля всіх державних та правоохоронних органів.

Також слід зупинитися на регіональних особливостях спеціально-кримінологічного запобігання ОВС злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів. Здається доцільним припустити, що

ці особливості залежать у першу чергу від соціально-економічного розвитку регіону, кількості бюджетних програм, які виконуються в регіоні, та напрямків і розмірів фінансування цих програм.

Так, для підрозділів ОВС західного регіону пріоритетним завданням є забезпечення мінімізації зловживань з видатками, які виділяються на ліквідацію наслідків стихійного лиха, зумовленого погодними умовами. Узагальнення матеріалів слідчої і судової практики свідчить, що більша кількість зловживань відбувається з коштами резервного фонду.

У зв'язку з розвитком промислового виробництва та сільського господарства у східному та центральному регіонах заходи запобігання повинні бути сконцентровані за такими напрямками: запобігання зловживанням з бюджетними коштами, які виділяються для підтримки підприємств АПК, ПЕК, будівництва доріг тощо.

4. Заходи, спрямовані на покращення діяльності підрозділів ОВС щодо запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів. З метою покращення діяльності підрозділів ОВС щодо запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, вважаємо за необхідне вжити таких заходів:

1) вдосконалити практику впровадження нової моделі оперативного перекриття і документування розпорядників бюджетних коштів усіх рівнів – від міністерств та відомств і далі по вертикалі – до підрозділів районних державних адміністрацій, тендерних комітетів і конкурсних комісій, регіональних підрозділів державного казначейства, інших категорій посадовців;

2) підвищити роль та значення профілактичної функції міліції, застосовувати якісний критерій для оцінки стану виконання подань слідчого в порядку ст. 23-1 КПК, спрямованих на усунення причин та умов злочинів;

3) забезпечити оцінку ефективності роботи за кінцевим результатом – реалізація оперативно-розшукової справи, порушення та розслідування кримінальної справи, реальна взаємодія між слідчими та оперативними підрозділами щодо запобігання злочинам досліджуваної категорії;

4) прискорити розробку та прийняття спільного наказу ОВС та ДКС щодо оперативного обміну інформацією про суб'єктів, які претендують на бюджетне відшкодування ПДВ, що спрямований на недопущення незаконних виплат, а також виплат на підставі фіктивних документів та неправомірних судових рішень;

5) налагодити взаємодію з ДФІ щодо оперативного реагування на необхідність проведення позапланових спільних перевірок та залучення

працівників в якості спеціаліста;

б) налагодити взаємодію практичних підрозділів ДСБЕЗ, У(В)БОЗ з відомчими науковими установами з метою забезпечення проведення наукових досліджень проблемних питань запобігання зловживанням з бюджетними коштами. Така взаємодія сприяла б забезпеченню підрозділів ДСБЕЗ науково-методичними рекомендаціями, які б містили типові схеми зловживань з бюджетними коштами за окремими сферами та програмами державного фінансування;

7) перейти від відносин між правоохоронними органами на засадах конкуренції до діяльності на принципах комплексності, об'єднання зусиль та взаємної допомоги;

8) консолідувати зусилля всіх державних органів навколо розробки державної концепції запобігання злочинам у бюджетній сфері, яка лягла б в основу державної стратегії запобігання злочинності.

Для зниження рівня криміналізації сфери використання бюджетних коштів потребує вдосконалення кримінальне законодавство. Узагальнення слідчої та судової практики свідчить про відсутність єдиного підходу при кваліфікації злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів. Усе це вказує на недосконалість існуючих кримінально-правових норм та необхідність їх подальшого вдосконалення. В даному напрямі зазначимо як позитивне внесення змін до КК у зв'язку з прийняттям нового БК 8 червня 2010 р. щодо вдосконалення відповідальності за злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів. На нашу думку, запропонована нова редакція ст. 210 КК більш конкретно визначає характер суспільно небезпечних діянь, за які встановлюється кримінальна відповідальність.

З метою подолання неоднозначного підходу при кваліфікації злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, пропонуємо окремою нормою передбачити кримінальну відповідальність за вчинення порушення процедури державних закупівель. Окрім того, сприяло б покращенню судової практики надання роз'яснень Пленумом Верховного Суду України щодо кваліфікацій злочинів, вчинених з незаконним використанням бюджетних коштів, критеріїв відмежування від суміжних складів злочинів та адміністративних проступків.

Оскільки значна кількість злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, вчиняється під час проведення державних закупівель, ця процедура потребує перегляду з метою спрощення та підвищення прозорості за визначенням переможців та сумлінністю виконання договорів за рахунок бюджетних коштів. Зокрема, з метою забезпечення контролю за цільовим використанням бюджетних коштів у

Законі України від 1 червня 2010 р. № 2289-VI «Про здійснення державних закупівель» необхідно передбачити обов'язкове інформування про виконання умов договору на всіх стадіях освоєння бюджетних коштів.

Потребує вдосконалення процедура розроблення, прийняття та виконання державних цільових програм профілактики правопорушень. Практика виконання програм попередніх років свідчить, що значна частина запланованих заходів не виконується через недосконалий механізм їх формування. Необхідно розробити механізм формування цільових програм профілактики правопорушень, який би передбачав накопичення в МВС пропозицій від правоохоронних органів щодо конкретних заходів, яких необхідно вжити для зниження рівня злочинності у сфері використання бюджетних коштів. Доцільно було б передбачити конкретні напрямки взаємодії суб'єктів запобігання в залежності від етапу бюджетного процесу та конкретних операцій з бюджетними коштами (здійснення державних закупівель, надання фінансової допомоги, компенсаційних виплат) тощо.

Слід вказати, що в теорії кримінологічної науки система запобігання окремому виду злочинності складається із суб'єктів запобігання, об'єктів запобігання та заходів запобігання [51, с. 275; 81, с. 53; 86, с. 189].

Відповідно, систему заходів запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, складають:

1) суб'єкти запобігання (МВС, прокуратура, СБУ, ДПС, ДФІ, ДКС та інші);

2) об'єкти запобігання – причини та умови, що обумовлюють вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, а також особи, які вчиняють ці злочини – розпорядники та одержувачі бюджетних коштів. Як зазначалось раніше, комплекс криміногенних детермінант, на усуненні яких повинна концентруватися діяльність загальних та спеціальних суб'єктів запобігання, складають соціально-економічні, політичні, правові, організаційно-управлінські, ідеологічні детермінанти;

3) заходи запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, доцільно, на нашу думку, поділити на групи, які характеризувалися вище: заходи, спрямовані на виявлення та усунення криміногенних детермінант, відвернення та припинення вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів; заходи, спрямовані на виявлення даних злочинів (з урахуванням найбільш криміногенних сфер, де використовуються бюджетні кошти); заходи, спрямовані на вдосконалення взаємодії ОВС з іншими правоохоронними органами.

хоронними органами щодо запобігання цим злочинам; заходи, спрямовані на покращення діяльності підрозділів органів внутрішніх справ щодо запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів.

На підставі вищевикладеного можна наголосити на тому, що:

1. Запобіжна діяльність ОВС спрямовується на запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів під час виконання державного та місцевого бюджетів; виконання державних цільових програм; проведення процедур державних закупівель. Специфіка запобіжних заходів обумовлюється сферою, в якій здійснюється запобігання даним злочинам (освіта, охорона здоров'я, промисловість, АПК, ЖКГ тощо).

2. У сучасних умовах розвитку України склалась система спеціального запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, об'єктами якого виступають криміногенні детермінанти, а також керівники бюджетних установ та суб'єктів підприємництва, що отримують бюджетні кошти для виконання окремих завдань. Суб'єктами спеціального запобігання є МВС, прокуратура, СБУ, ДПС.

ВИСНОВКИ

Аналіз кримінологічної характеристики та сучасного стану запобігання ОВС злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, свідчить, що окреслене питання залишається актуальним як у теоретичному, так і практичному аспектах. У запропонованому дослідженні автори з позиції концептуальних засад кримінологічної науки розглянули злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів.

Окреслено найбільш значущі кримінологічні ознаки злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, а саме: 1) об'єктом виступають бюджетні відносини, бюджетний процес чи його складові; 2) вчиняються під час виконання бюджету за видатками; 3) предметом є бюджетні кошти; 4) способами вчинення цих злочинів може бути нецільове використання бюджетних коштів; безпідставне завищення вартості товарів, робіт і послуг; службове підроблення документів; 5) суб'єктами можуть бути як розпорядники, так і одержувачі бюджетних коштів у процесі надання, отримання та використання бюджетних коштів; 6) вчиняються як умисно, так і з необережності; 7) переважає корислива мотивація; 8) заподіюють шкоду правам та інтересам громадян, суспільству та державі.

Обґрунтовано, що рівень злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, залишається стабільно високим. Встановлено, що в структурі економічної злочинності діяння, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, становлять 20 %. В їх структурі переважають злочини у сфері службової діяльності та посягання, пов'язані з привласненням, розтратою майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем (76,5 %). Спостерігається тенденція до зростання кількості тяжких та особливо тяжких злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів. Серед бюджетоутворюючих галузей економіки найбільш криміналізованими є промисловість, освіта, охорона здоров'я, агропромисловий комплекс, соціальна, транспортна сфери.

Встановлено, що характеристика осіб, які вчиняють злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, відрізняється від характеристики особи середнього економічного злочинця за показниками статі, рівня освіти, соціального статусу, а також періоду злочинної активності. Запропонована диференціація осіб, які вчиняють досліджувані злочини, за соціально-рольовою компетенцією на три кримінологічні групи: 1) особи, які, будучи представниками держави, наділені повноваженнями щодо ефективного управління бюджетними коштами; 2) особи, які незаконно отримали бюджетні кошти та порушили порядок отримання та використання бюджетних коштів; 3) особи, які законно отримали бюджетні кошти, однак використали їх не за призначенням

усупереч бюджетному законодавству. У прикладному аспекті надана класифікація може використовуватися оперативними працівниками ОВС для розроблення реєстру криміногенних посад, на яких існує найбільша ймовірність вчинення незаконного використання бюджетних коштів. У подальшому це забезпечить цільове відпрацювання об'єктів бюджетної сфери та своєчасне вжиття превентивних заходів до осіб, які наділені повноваженнями щодо використання бюджетних коштів

З метою вдосконалення правового регулювання діяльності органів внутрішніх справ щодо запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, обґрунтовано пропонується: 1) запровадження в діяльності Державної служби боротьби з економічною злочинністю Інструкції про використання паспорту супроводження цільового використання видатків бюджету; 2) внесення змін до форм статистичної звітності щодо вчинення злочинів у бюджетній сфері організованими злочинними групами; 3) внесення змін до наказу Міністерства внутрішніх справ України від 25.05.2010 р. № 197 «Про затвердження системи оцінки діяльності органів внутрішніх справ України на основі нових критеріїв» у частині визначення ефективності профілактичної роботи за кількістю подань, винесених у порядку ст. 23-1 КПК України, а також наявності матеріалів (відповіді від підприємств, установ, організацій), які підтверджують вжиття заходів щодо усунення причин та умов злочину.

Аргументовано, що в системі спеціальних суб'єктів запобігання злочинам у бюджетній сфері органи внутрішніх прав займають провідне місце. Визначені основні форми взаємодії з іншими правоохоронними органами, до яких віднесені: спільне проведення профілактичних операцій «Бюджет», «Податок на додану вартість», «Освіта», спрямованих на виявлення зловживань з бюджетними коштами; проведення спільних слідчих дій за резонансними кримінальними справами; обмін оперативною інформацією про факти вчинення зловживань з бюджетними коштами; проведення спільних підсумкових колегій, під час яких правоохоронні органи звітують про результати діяльності з охорони бюджетної сфери; розроблення спільних комплексних програм, планів (на рівні держави, області, району, а також окремого підприємства, установи, організації), в яких слід передбачити розподіл повноважень між суб'єктами, а також основні напрями та форми взаємодії щодо відпрацювання об'єктів бюджетної сфери; спільна участь у розробленні реєстру криміногенних посад. Зазначається, що заходи щодо запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, застосовуються на спеціально-кримінологічному рівні органами внутрішніх справ для запобігання зловживанням під час виконання державного та місцевого бюджетів за видатками; виконання державних цільових програм та проведення державних закупівель.

ДОДАТКИ

Додаток А

Кількісно-якісні показники злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів

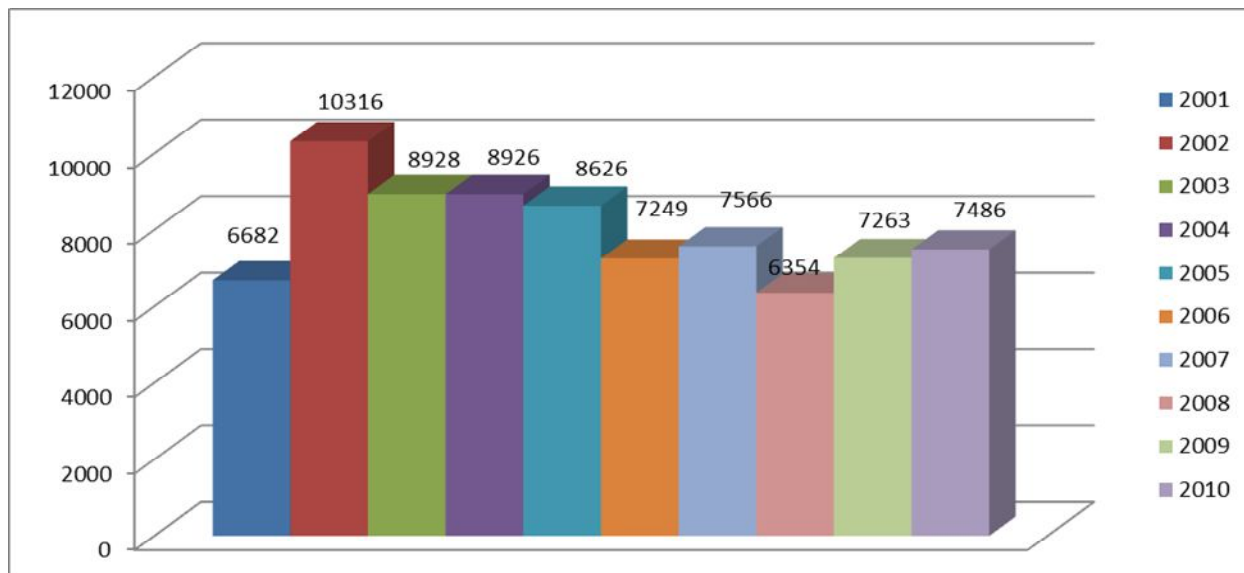
Таблиця А.1

Питома вага злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, до загальної кількості економічних злочинів

Показники	роки								
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Кількість зареєстрованих злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів	6 682	10316	8 928	8 926	8 626	7 249	7 566	6 354	7 263
Питома вага до загальної кількості економічних злочинів	15,9	24,3	24,3	20,6	19,2	17,1	16,8	16,5	19,8

Гістограма А.1

**Кількість виявлених злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, за 2001 – 2010 роки
(за даними ДІТ МВС України)**

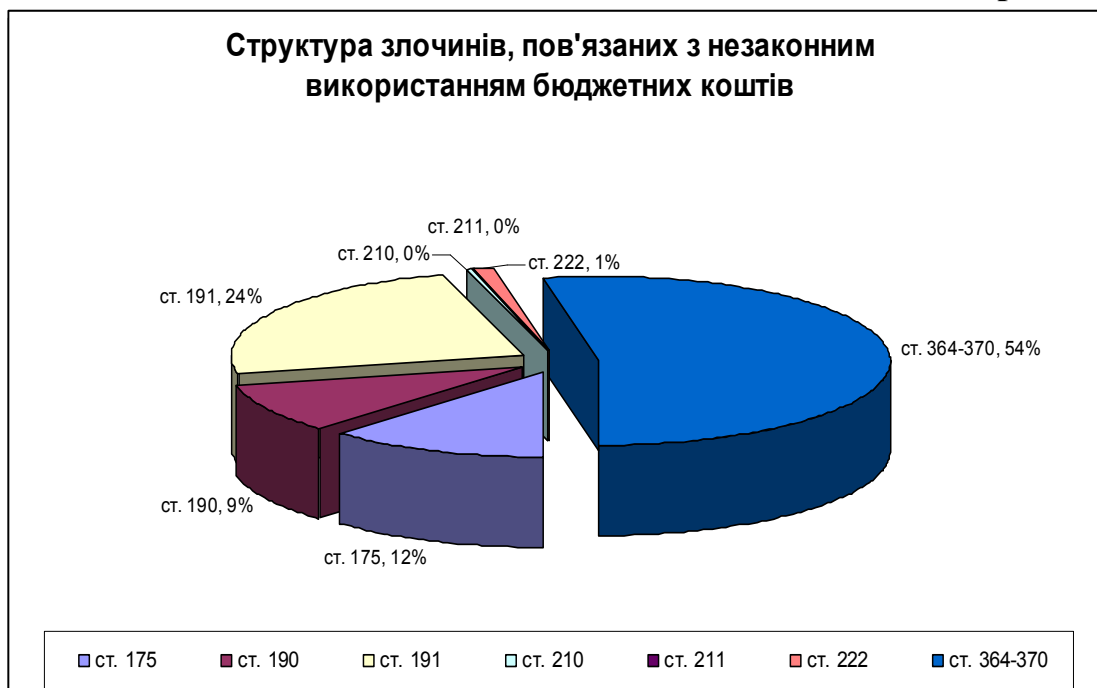


Таблиця А.2

**Динаміка зареєстрованих злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, за 2001-2009 роки
(за даними ДІТ МВС України)**

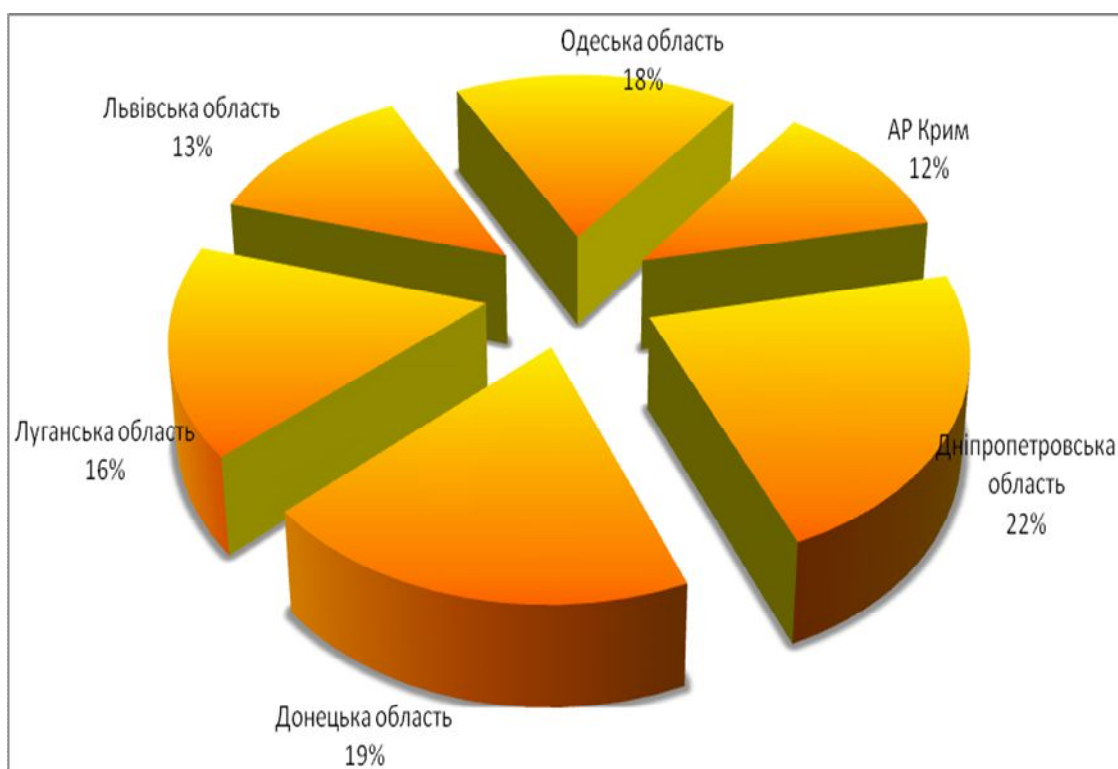
	роки									
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Кількість зареєстрованих злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів	6 682	10316	8 928	8 926	8 626	7 249	7 566	6 354	7 263	7 486
Динаміка (+/-) у % до 2001 року		+54,4	+33,6	+33,5	+29,0	+8,5	+13,2	-4,9	+8,6	+12,0
Динаміка (+/-) у % до попереднього року	15,9	+54,4	-3,5	-0,1	-3,4	-8,9	+4,2	-16,0	+14,3	+3,0

Діаграма А.2



Діаграма А.3

Розподіл злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, за регіонами України протягом 2001-2009 років (за даними ДІТ МВС України)



Додаток Б

Узагальнені результати проведеного вибіркового анкетування 217* працівників органів внутрішніх справ (працівників ДСБЕЗ, ВБОЗ, слідчих ОВС) щодо проблем запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів

№ з/п	Питання	Результати відповідей у %
1.	В якому підрозділі ОВС Ви працюєте (посада та назва підрозділу)	
	оперуповноважений, старший оперуповноважений, заступник начальника та начальник підрозділу ВДСБЕЗ	61,8
	оперуповноважений, старший оперуповноважений, заступник начальника ВБОЗ	29,6
	слідчий, старший слідчий СВ ОВС	8,6
2.	Скільки років працюєте в УДСБЕЗ (ВДСБЕЗ), УБОЗ (ВБОЗ) або слідстві	
	а) від 1 місяця до 3 років	21,9
	б) від 3 до 5 років	52,3
	в) від 5 до 10 років	23,4
	г) понад 10 років	2,4
3.	Ваша освіта	
	а) вища юридична	83,1
	б) вища економічна	14,2
	в) інша вища освіта	1,6
	г) інша	1,1
4.	Які злочини, передбачені КК України, частіше вчиняються в бюджетній сфері	
	а) ч. 2 ст. 175	11,7
	б) ст. 191	22,9
	в) ст. 210	1,3
	г) ст. 211	0,4
	д) ст. 222	8,5
	ж) ст.ст. 364-370	55,2
	з них ст.ст. 368-370	13,8
з) інші (вказіть)	0	

* Вибіркове анкетування було проведено серед тих працівників органів внутрішніх справ, які безпосередньо займались обслуговуванням об'єктів бюджетної сфери або розслідували кримінальні справи про злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів.

5.	В яких галузях економіки частіше виявляються злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів	
	а) агропромисловий комплекс	16,4
	б) житлово-комунальне господарство	15,9
	в) охорона здоров'я	16,4
	г) освіта	16,2
	д) сфера соціального захисту населення	9,3
	ж) промисловості	17,1
	з) паливно-енергетичний комплекс	7,6
	к) інше	1,1
6.	Як Ви вважаєте, чи збільшилась кількість злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів за останні 3 роки	
	а) так	99,2
	б) ні	0,8
	Найчастіше злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, виявляються:	
	а) за оперативним даними	10,4
	б) в ході проведення працівниками ДСБЕЗ, ВБОЗ перевірки стану дотримання бюджетного законодавства та ведення фінансово-господарської діяльності розпорядника чи одержувача бюджетних коштів	74,5
	в) за матеріалами перевірки, проведеної працівниками ДФІ	13,9
	г) інше	1,2
7.	Які найбільш розповсюджені способи вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів	
	а) нецільове використання бюджетних коштів	17,4
	б) використання бюджетних коштів в обсягах, що перевищують затверджені межі видатків	6,1
	в) завищення вартості та обсягів виконаних робіт	25,6
	г) підписання актів виконаних робіт без перевірки їх фактичного виконання	21,8
	д) порушення процедури закупівель товарів, робіт та послуг за державні кошти	11,7
	ж) внесення неправдивих відомостей до документів, які засвідчують право на отримання виплат з бюджету та надання їх до компетентних органів	9,3
		з) інші
8.	Які кошти частіше виступають предметом злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів	

	а) кошти державного бюджету	40,8
	б) кошти місцевих бюджетів	42,3
	в) кошти державних цільових програм	10,1
	г) інше	6,8
9.	Ким частіше вчиняються злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів	
	а) розпорядники бюджетних коштів	35,3
	б) одержувачі бюджетних коштів	52,6
	в) фінансово-бухгалтерські працівники	12,1
10.	Якою формою вини характеризується ставлення винної особи, до вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів	
	а) умисною	76,1
	б) необережною	1,5
	в) змішаною	22,4
11.	Яка форма співучасті характерна для злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів	
	а) групою осіб	0
	б) за попередньою змовою групою осіб	75,2
	в) організована група	23,5
	г) злочинна організація	1,3
12.	Перебуваючи на якій посаді службові особи найчастіше вчиняють злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів	
	а) голова сільської, міської, районної чи обласної ради	17,7
	б) головний бухгалтер	14,8
	в) директор школи, іншої бюджетної установи	11,6
	г) головний лікар лікарні	12,3
	д) директор підрядної організації	39,5
	ж) інше	4,1
13.	Які причини та умови сприяють вчиненню злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів	
	а) збільшення випадків несвоєчасної виплати заробітної плати	2,7
	б) існування тіньового сектору економіки	5,6
	в) відсутність законодавчо закріпленого переліку діянь, які слід кваліфікувати як нецільове використання бюджетних коштів	10,2
	г) велика кількість нормативно-правових актів, які закріплюють порядки використання бюджетних коштів, неузгодженість бюджетного законодавства	12,6
	д) відсутність науково-практичних рекомендацій щодо методики виявлення, розслідування та запобігання цим злочинам	15,1
	ж) низька ефективність контролю за достовірністю обра-	24,7

	хунку підрядними організаціями вартості або обсягів виконання ремонтно-будівельних робіт	
	з) відсутність економічно обґрунтованого та законодавчо регламентованого механізму здійснення видатків	12,3
	к) корумпованість високопосадових осіб бюджетних установ, які наділені правом розподілу та використання бюджетних коштів	10,5
	л) політична нестабільність, зміни пріоритетів в державній політиці зі зміною влади	2,7
	м) інше	4,6
15.	Чи проводяться заходи запобігання злочинам у бюджетній сфері	
	а) так	89,5
	б) ні	10,5
16.	Яким чином Ви здійснюєте запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів	
	а) порушення кримінальної справи	52,7
	б) складання подання в порядку ст. 23-1 КПК України	43,8
	в) проведення позапланової ревізії	2,5
	г) проведення бесіди з особою, яка у зв'язку з займаною посадою може вчинити злочин	0,4
	д) інше	0,6
17.	Як Ви вважаєте, чи повинні оперуповноважені ВДСБЕЗ, ВБОЗ та слідчі, які розслідують кримінальні справи цієї категорії, досконало знати специфіку функціонування бюджетних установ та підприємств, які отримують бюджетні кошти	
	а) так	17,1
	б) в межах необхідності	82,9
	в) ні	0
18.	Чи є доцільним з метою профілактики проводити бесіди роз'яснювального характеру з особами, які можуть вчинити злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів	
	а) так	61,8
	б) ні	38,2
19.	Які, на Ваш погляд, заходи необхідно вжити для того, щоб підвищити ефективність запобігання злочинам у бюджетній сфері	
	а) змінити критерії оцінки якості роботи працівника ВДСБЕЗ, ВБОЗ	48,7

	б) через кожні 3-5 років проводити ротацію керівників бюджетних установ – розпорядників бюджетних коштів	26,9
	в) удосконалити взаємодію ДСБЕЗ, ВБОЗ, слідчих з працівниками ДФІ, Державної казначейської служби, податкової міліції з метою оперативного обміну інформацією	24,4
20.	В чому полягає взаємодія з податковою міліцією, ДФІ та СБУ для запобігання злочинам у бюджетній сфері:	
	а) обмін інформацією	73,8
	б) проведення комплексних перевірок об'єктів бюджетної сфери	24,9
	в) інше	1,3
21.	Які заходи є найбільш доцільними для підвищення ефективності взаємодії підрозділів ОВС з іншими правоохоронними та контролюючими органами:	
	а) спільне проведення координаційних нарад, підсумкових колегій	16,7
	б) спільне планування та проведення профілактичних операцій «Бюджет», «ПДВ», «Освіта» та ін.	24,4
	в) спрощення процедури обміну оперативною інформацією про злочини	18,3
	г) спільне розроблення комплексних програм, планів заходів запобігання злочинам	20,5
	д) проведення нарад, семінарів, конференцій, круглих столів, на яких обговорювати існуючі проблемні питання запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, пропонувати найоптимальніші шляхи їх вирішення	17,4
	ж) інше	2,7
22.	Чи завжди у кримінальних справах даної категорії, які знаходились у вашому провадженні, виносились подання в порядку ст. 23-1 КПК України	
	а) так	83,7
	б) не завжди	15,9
	в) ні	0,4
23.	Чи перевіряєте Ви дійсність виконання подання	
	а) так	36,2
	б) не завжди	44,6
	в) ні, це не входить в обов'язки	19,2
24.	Для підвищення кваліфікації оперуповноважених ДСБЕЗ, ВБОЗ та слідчих у запобіганні злочинам у бюджетній сфері необхідно:	
	а) щотижнево на заняттях зі службової підготовки ознайомлюватися з нормативно-правовим документами, які рег-	29,7

	ламентують використання бюджетних коштів	
	б) залучати працівників ДФІ для роз'яснення бюджетного законодавства, спільне проведення семінарів, круглих столів	27,5
	в) передбачити на курсах підвищення кваліфікації спеціальні дисципліни з методики виявлення та запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів	42,8
25.	На Вашу думку, чи потребують внесення змін до КК України щодо відповідальності за злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів	
	а) так	67,3
	б) ні	32,7
26.	Чи доцільно внести такі зміни до ст. 210 КК України:	
	а) доповнити кваліфікуючою ознакою «вчинення організованою групою»	14,5
	б) розширити перелік порушень, які необхідно кваліфікувати як порушення законодавства про бюджетну систему України, чітко їх конкретизувати	28,1
	в) посилити санкцію	15,7
	г) зменшити нижню межу розміру збитків, за наявності якого може наступати кримінальна відповідальність за цією статтею	38,2
	д) інше	3,5
27.	Як Ви вважаєте, чи потребує нормативного закріплення злочинів, які вчинюються у бюджетній сфері, спільним наказом Генеральної прокуратури, МВС, СБУ, податкової міліції, ДФІ, Державної казначейської служби	
	а) так	96,8
	б) ні	3,2
28.	Як Ви вважаєте, чи є необхідність в розробленні та схваленні Концепції державної політики щодо запобігання злочинам у бюджетній сфері (в якій визначити основні засади та напрямки здійснення запобігання злочинам, які вчиняються у бюджетній сфері, передбачити суб'єктів, їх повноваження, напрямки взаємодії та координації тощо) для вдосконалення правового забезпечення запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів	
	а) так	84,6
	б) ні, в цьому немає сенсу	4,5
	в) передбачити це у комплексній програмі профілактики правопорушень до 2015 року окремим розділом «Декриміналізація бюджетної сфери»	10,9

Додаток В

**Узагальнені результати вибіркового дослідження 203 кримінальних справ, порушених за ознаками злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів
(ст.ст. 175 (ч. 2), 191, 210, 211, 222, 364-367 КК України)**

Критерій узагальнення	Варіанти	Результати у %
Статті Кримінального кодексу, за якими кваліфікуються злочини	а) ч. 2 ст. 175	11,9
	б) ст. 191	22,7
	в) ст. 210	1,1
	г) ст. 211	0,4
	д) ст. 222	8,7
	ж) ст.ст. 364-370	55,4
	з) інші (вказіть)	0
Галузі економіки з високим рівнем вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів	а) агропромисловий комплекс	16,4
	б) житлово-комунальне господарство	15,7
	в) охорона здоров'я	16,5
	г) освіта	16,1
	д) сфера соціального захисту населення	9,3
	ж) промисловості	17,3
	з) паливно-енергетичний комплекс	7,6
	к) інше	1,1
Де частіше вчиняються злочини	а) в містах та селищах міського типу	78,7
	б) обласних центрах та містах обласного значення	21,3
Способи вчинення злочинів	а) надання завідомо неправдивої інформації про відсутність заборгованості перед бюджетом зі сплати податків	13,2
	б) нецільове використання бюджетних коштів;	27,5
	в) привласнення бюджетних коштів	7,6
	г) зміна умов договору після його підписання з переможцем тендеру шляхом укладання додаткових угод без відповідного узгодження	6,9
	д) подання недостовірних документів щодо обсягів та вартості виконаних робіт;	19,7
	ж) штучне (фіктивне) збільшення обсягу цільового використання кредитних коштів	8,6
	з) завищення обсягів та вартості товарів, робіт чи послуг	14,4
	к) інше	2,1
Кошти, на які посягає винна особа	а) кошти Державного бюджету	42,3
	б) кошти місцевих бюджетів	45,2

	в) кошти, які виділяються у вигляді дотацій, субвенцій	10,1
	г) кошти резервного фонду	2,4
Розмір заподіяної шкоди	а) 20-50 тис. грн.	16,4
	б) 50-100 тис. грн.	28,7
	в) понад 100 тис грн..	54,9
Криміногенні детермінанти, які сприяють вчиненню та обумовлюють існування злочинів	а) існування тіньового сектору економіки	1,2
	б) дефіцит державного бюджету	1,7
	в) зниження рівня матеріального забезпечення населення	2,3
	г) збільшення випадків несвоєчасної виплати заробітної плати	2,6
	д) відсутність економічно обґрунтованого та законодавчо регламентованого механізму здійснення видатків	8,9
	ж) недосконалість норм бюджетного законодавства	8,7
	з) відсутність чіткого законодавчого визначеного переліку діянь, які слід вважати нецільовим використанням бюджетних коштів	9,3
	к) велика кількість нормативно-правових актів, які регулюють бюджетний процес та досить часто не узгоджені між собою	9,4
	л) розбіжності у політичних інтересах представників різних гілок влади як на державному так і на місцевому рівнях	7,6
	м) відсутність дієвого контролю за витрачанням бюджетних коштів та поверненням державних цільових позик, відшкодуванням ПДВ	6,9
	н) низька ефективність контролю за достовірністю обрахунку підрядними організаціями вартості або обсягів виконання ремонтно-будівельних робіт	10,3
	о) відсутність конкретного механізму реалізації програм, чітких пріоритетів у концентрації капітальних вкладень на найважливіших об'єктах	13,4
	п) корумпованість високопосадових осіб бюджетних установ, які наділені правом розподілу та використання бюджетних коштів	14,3
	р) недосконалість механізмів координації та взаємодії правоохоронних органів	3,4
с) інше	0,5	
Стать	а) чоловіча	70
	б) жіноча	30

Вік	а) 25-40 років	18,9
	б) 40-50 років	67,2
	в) понад 50 років	13,9
Освіта	а) вища	86,9
	б) середня	4,3
	в) середня спеціальна	8,6
Сімейний стан	а) одружений (заміжня)	73,8
	б) не одружений (не заміжня)	8,6
	в) розлучений (– на)	21,7
Вчиняють злочини	а) розпорядники бюджетних коштів (керівники бюджетних установ) з них державні службовці	49,7 32,2
	б) одержувачі бюджетних коштів (керівники суб'єктів підприємництва)	50,3
Посади, на яких вчиняють злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів	а) директор приватного підприємства (фермерського господарства, підрядної організації)	57,8
	б) бухгалтерський працівник	17,9
	в) начальник фінансового управління РДА, ОДА	2,7
	г) начальник галузевого управління (відділу)	23,3
	д) голова сільської ради, міської ради	5,4
	ж) керівник фонду фінансової підтримки окремих галузей економіки	10,8
	з) інше	1,8
Стаж роботи в посаді	а) від 1 до 5 років з них в посаді 1-2 роки	73,9 56,5
	б) від 5 до 10 років	17,4
	в) понад 10 років	8,7
Покарання, яке призначається за вчинення даної категорії злочинів	а) позбавлення волі	37,7
	б) обмеження волі	26,9
	в) штраф	20,1
	г) заборона обіймати посади, пов'язані з виконанням адміністративно-розпорядчих повноважень	68
Відбування покарання за злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів	д) виправдовувальний вирок	15,3
	а) особа відбуває призначене їй покарання	2,8
	б) особа звільняється від відбування покарання в порядку ст. 75 КК України	97,2
Наявність подання про усунення причин та умов злочину в порядку ст.23-1 КПК України	в) звільнення від відбування покарання на підставі Закону України «Про амністію»	8,7
	а) так	98,4
	б) ні	1,6

**Концепція
реалізації державної політики щодо запобігання злочинам у бюджетній сфері
на 2011–2015 роки**

В умовах світової економічної кризи, розбалансованості всіх галузей вітчизняної економіки криміналізація бюджетної сфери є надзвичайно серйозною проблемою нашої держави. Незаконне використання бюджетних коштів призводить до того, що державні цільові програми не виконуються, країна стає неспроможною надавати допомогу громадянам та забезпечити гідні умови життя.

Злочинність у бюджетній сфері є одним з основних чинників, які створюють реальну загрозу національній безпеці та демократичному розвитку держави, вона негативно впливає на всі сторони суспільного життя: економіку, політику, управління, соціальну і правову сфери, громадську свідомість, міжнародні відносини. Незважаючи на вжиті останнім часом організаційно-правові заходи запобігання злочинності в бюджетній сфері, масштаби злочинності не зменшилися, зростають і розміри заподіяної шкоди. Це свідчить про те, що заходи, які вживаються державними органами, не є системними. Діяльність правоохоронних органів відбувається без чіткого усвідомлення сутності бюджетної злочинності, через що розвивається цільова складова цього процесу.

Аналіз статистичних даних МВС України за останні дев'ять років свідчить про тенденцію до незначного зниження кількості зареєстрованих злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів. Так, у 2001 р. виявлено 6 682 злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, 2002 р. – 10 316, 2003 р. – 8 928, 2004 р. – 8 926, 2005 р. – 8 626, 2006 р. – 7 249, 2007 р. – 7 566, 2008 р. – 6 354, 2009 р. – 7 263 злочинів. Однак за вказаний період спостерігається тенденція до зростання розмірів збитків, які заподіюються державні цими злочинами, що свідчить про зростанні їх суспільної небезпечності. Так, зокрема, протягом 2001–2009 рр. встановлено зростання розмірів бюджетних втрат від незаконного використання бюджетних коштів на 86,2 %.

Ситуація, що склалась, є наслідком того, залишаються нез'ясованими всі соціальних передумови злочинності у бюджетній сфері, цілеспрямовано не здійснювалась діяльність щодо їх обмеження та нейтралізації. У країні не визначено стратегії запобігання злочинам у бюджетній сфері на концептуальному рівні. Діяльність щодо запобігання злочинам у бюджетній сфері та дотримання бюджетного законодавства так і не стала пріоритетною для багатьох державних органів, уповноважених на розпоряджання та використання

бюджетними коштами. Запобігання злочинам у бюджетній сфері здійснюється без певної системи і належної вимогливості, достатнього інформаційного забезпечення, додержання принципу розподілу функцій та відповідальності.

У діяльності правоохоронних органів щодо запобігання злочинам у бюджетній сфері, їх виявлення та розслідування бракує повноти нормативного регулювання, науково-методичного забезпечення. Заходи щодо вдосконалення законодавства за бюджетні злочини мають фрагментарний характер. Головні зусилля щодо запобігання злочинам у бюджетній сфері витрачаються на реагування на окремі факти вчинення таких злочинів, а не на усунення причин та умов, що сприяють їм.

Забезпечити системний підхід та ефективну організацію діяльності щодо запобігання злочинам у бюджетній сфері можливо за наявності комплексної науково обґрунтованої концепції.

Розділ I. Загальні положення

Переважає більшість злочинів, які пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, сьогодні є тим фактором, який спричиняє негативне ставлення громадян до органів влади в цілому. Порушення законодавства, що виявляються контролюючими органами в сфері використання бюджетних коштів, стають дедалі масштабнішими та вимагають практично безперервного контролю.

Несумлінне виконання посадових обов'язків відповідальними працівниками органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, суб'єктів господарювання державного і комунального секторів економіки ставить під загрозу можливість ефективного управління державними фінансовими ресурсами.

Виходячи з концептуальних положень правової науки злочини, які вчиняються у бюджетній сфері, являють собою сукупність різних за характером та ступенем суспільної небезпеки, але єдиних за суттю правопорушень, які проявляються у незаконному використанні бюджетних коштів.

Злочини, які вчиняються у бюджетній сфері, представлені у таких формах:

- ухилення від сплати до бюджету обов'язкових платежів;
- ухилення від відшкодування до бюджету податку на додану вартість;
- нецільове використання бюджетних коштів;
- використання бюджетних коштів в обсягах, що перевищують затверджені межі видатків;
- здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням;
- незаконне відшкодування податку на додану вартість;
- порушення процедури державних закупівель;
- зловживання владою або посадовим становищем, перевищення влади або посадових повноважень та інші посадові злочини, що вчиняються для за-

доволення корисливих чи інших особистих інтересів або інтересів інших осіб та інші.

Суб'єкти, які здійснюють запобігання злочинів у бюджетній сфері, поділяються на такі основні групи:

1) органи, що визначають державну політику у сфері запобігання злочинам у бюджетній сфері, формують законодавство, яке регулює ці суспільні відносини (Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України);

2) органи, що координують діяльність правоохоронних органів щодо запобігання цим злочинам (Генеральна прокуратура України, Рада національно безпеки та оборони України);

3) органи, що безпосередньо вживають заходів запобігання злочинам у бюджетній сфері (Міністерство внутрішніх справ України, податкова міліція Державної податкової служби України, Служба безпеки України);

4) органи, що не мають цільового спрямування на запобігання даним злочинам, але їх діяльність пов'язана із запобіганням злочинам (Рахункова палата, Державна фінансова інспекція України, Державна казначейська служба України, Антимонопольний комітет України).

Профілактика злочинів, які вчиняються у бюджетній сфері, повинна ґрунтуватися на поєднанні запобіжних, правоохоронних і репресивних заходів. При цьому пріоритет повинен надаватися профілактичним заходам загальносоціального і спеціально-кримінологічного спрямування.

Злочини, які вчиняються у бюджетній сфері, обумовлені цілим комплексом соціальних, економічних, політичних, ідеологічних, правових та організаційно-управлінських факторів. Розв'язання проблем детермінації та запобігання цим злочинам є можливим шляхом застосування програмно-цільового методу за умови чіткого усвідомлення бажаного результату, винайдення найбільш оптимальніших заходів його досягнення.

Розділ II. Мета та строки реалізації концепції

Основною метою державної політики щодо запобігання злочинам у бюджетній сфері є створення дієвої системи запобігання цим злочинам, виявлення та подолання їх передумов та наслідків, а також притягнення винних осіб до відповідальності.

Реалізація Концепції передбачена протягом 2011–2015 років

Розділ III. Заходи щодо запобігання злочинам у бюджетній сфері

Існуючі тенденції щодо криміналізації сфери використання бюджетних коштів свідчать про необхідність вироблення інтегрованої та міжвідомчої системи заходів запобігання злочинам у бюджетній сфері. Державну політику у бюджетній сфері необхідно спрямовувати на створення умов для рішучого подолання наслідків фінансово-економічної кризи, проведення ефективної податково-бюджетної політики, переходу до інвестиційно-інноваційної мо-

делі розвитку економіки, підвищення рівня зайнятості населення, збільшення розміру заробітної плати, сприяння цінovій та валютно-курсовій стабільності.

Стратегічним напрямком запобігання злочинам у бюджетній сфері є нейтралізація їх соціальних, економічних, політичних та інших передумов.

Діяльність щодо запобігання цим злочинам повинна здійснюватися у таких напрямках:

запобігання передумовам злочинів у бюджетній сфері та усунення причин і умов, що сприяють їх вчиненню;

удосконалення законодавства про відповідальність за злочини у бюджетній сфері;

вдосконалення регуляторного законодавства та порядку здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства;

активізація діяльності державних органів щодо виявлення, розслідування та запобігання злочинам у бюджетній сфері, притягнення винних до відповідальності.

Для забезпечення реалізації цих напрямків державним органам необхідно вжити таких заходів:

- *щодо запобігання передумовам злочинів у бюджетній сфері та усунення причин і умов, що сприяють їх вчиненню:*

забезпечити неухильне додержання законності, принципів рівності та справедливості у реагуванні на факти вчинення злочинів у бюджетній сфері, забезпечення ретельної перевірки та гласної правової оцінки всіх виявлених зловживань з бюджетними коштами;

створити всіма економічними, організаційно-управлінськими, професійно-освітницькими, морально-психологічними засобами механізм виховання у розпорядників та одержувачів бюджетних коштів порядності, чесності, високого професіоналізму;

провести реформування міжбюджетних відносин з метою забезпечення стабільного соціально-економічного розвитку регіонів;

запровадити галузевий принцип розподілу бюджетних коштів між галузями економіки, виходячи з їх спроможності в середньостроковому періоді забезпечити підвищення технічного рівня виробництва, зростання продуктивності праці та отримання конкурентних переваг на світових ринках.

Щодо вдосконалення законодавства про відповідальність за злочини у бюджетній сфері:

вдосконалити законодавство у сфері державних закупівель з метою забезпечення ефективного і прозорого використання державних коштів та наближення законодавства у сфері державних закупівель до вимог СОТ і законодавства Європейського Союзу;

вдосконалити механізм бюджетного відшкодування податку на додану вартість;

вдосконалити кримінальну відповідальність за злочини у бюджетній сфері шляхом передбачення корисливого мотиву як однієї з кваліфікуючих

ознак незаконного використання бюджетних коштів, а також застосування у такому випадку покарання у виді конфіскації майна;

знизити нижню межу заподіяної шкоди державі, за наявності якої можуть застосовуватися спеціальні норми, що передбачають відповідальність за незаконні дії з бюджетними коштами;

передбачити в спеціальних нормах кваліфікуючу ознаку у вигляді вчинення злочину організованою групою;

посилити відповідальність відповідальних виконавців державних цільових програм;

передбачити санкції економічного характеру за вчинення злочинів у бюджетній сфері;

вживати заходів, спрямованих на подолання корупційних зв'язків у здійсненні судочинства, чим сприяти підвищенню запобіжного впливу судової влади на запобігання злочинам у бюджетній сфері.

Щодо вдосконалення регуляторного законодавства та порядку здійснення контролю за дотриманням бюджетного законодавства:

привести бюджетне законодавство у відповідність до вимог чинного Бюджетного кодексу України;

забезпечити концентрацію ресурсів бюджету на виконанні пріоритетних державних цільових програм, які спрямовані на підтримку вітчизняної економіки;

упорядкувати структуру та назви бюджетних програм, виходячи з необхідності підвищення якості їх реалізації та концентрації зусиль на досягнення їх кінцевої мети;

удосконалити механізм розрахунку видатків, що враховуються під час визначення обсягу міжбюджетних трансфертів, зокрема, шляхом наукового обґрунтування розрахунків показників та коригувальних коефіцієнтів;

систематизувати видаткові повноважень місцевих бюджетів;

розмежувати повноваження між державним та місцевими бюджетами на засадах збалансування загальнодержавних і регіональних інтересів;

скоротити перелік захищених статей видатків шляхом надання пріоритету видаткам соціального характеру;

посилити державний контроль за витрачанням коштів від наданих податкових пільг та коштів для реалізації політики держави з надання допомоги пільговим категоріям населення (пільги щодо перевезення, влаштування на роботу тощо);

удосконалити систему оцінки ефективності бюджетних програм на основі показників їх виконання, що визначаються у паспортах бюджетних програм;

здійснити впорядкування переліку бюджетних установ, які утримуються за рахунок державного бюджету, шляхом надання окремим з них статусу одержувачів бюджетних коштів, виходячи з питомої ваги платних послуг, юридичних підстав та наявності госпрозрахункових підприємств, установ і

організації аналогічного профілю;

Щодо активізації діяльності державних органів щодо виявлення, розслідування та запобігання злочинам у бюджетній сфері, притягнення винних до відповідальності:

розробити правовий інструментарій (методики, рекомендації, коментарі) стосовно правильного визначення ступеня суспільної небезпечності конкретних правопорушень у бюджетній сфері, видів відповідальності за них (цивільна, дисциплінарна, адміністративна, кримінальна), правил кваліфікації та критеріїв розмежування;

посилити контроль за дотриманням бюджетного законодавства в частині систематизації бюджетних правопорушень та заходів впливу за такі порушення;

конкретизувати повноваження контролюючих органів у бюджетному процесі, а також напрямки взаємодії з правоохоронними органами;

запровадити обов'язковий періодичний розгляд на засіданнях колегій міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, службових нарадах у державних установах та організаціях, трудових колективах питань виконання бюджетного законодавства, обговорювати виявлені факти вчинення зловживань з коштами бюджету, про вжиті заходи запобігання;

створити базу даних про осіб, які були засуджені за злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, або про осіб, до яких застосовувались заходи адміністративного стягнення. Це дозволить використовувати цю інформацію для проведення спеціальної перевірки кандидатів на посади розпорядників бюджетних коштів та перевірки тих осіб, які вже займають ці посади;

створити банк даних про суб'єктів підприємницької діяльності, які вчиняли злочини, пов'язані з ухиленням від сплати обов'язкових платежів до бюджетів всіх рівнів, незаконним отриманням та використанням бюджетних коштів, з метою виключення можливості їх участі у виконанні цільових програм та державних замовлень;

визначити рівень компетенції Державної фінансової служби, Державної казначейської служби, Державної податкової служби, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України та інших державних органів, які здійснюють контрольні-дозвільні функції щодо фізичних і юридичних осіб у бюджетній сфері, у проведенні роботи із запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів;

виділити у статистичній звітності органів Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України, Генеральної прокуратури України відомостей про кількість виявлених злочинів у бюджетній сфері з конкретизацією галузі їх вчинення та статей Кримінального кодексу України, за яким кваліфіковані ці діяння;

запровадити окрему звітність щодо інформації про діяльність організованих злочинних груп у бюджетній сфері та окремих її галузях, а також про

виявлені корупційні зв'язки під час викриття цих груп. Ця інформація за всіма показниками має бути відокремлена від даних про виявлення та викриття організованих злочинних груп, які готують та вчиняють злочини загальнокримінального характеру;

створити державну автоматизовану систему кримінологічної інформації щодо криміногенних чинників злочинів, які вчиняються у бюджетній сфері, проведення на цій інформаційній базі постійного моніторингу їх динаміки, аналізу чинників, використання інформації про них, для запобігання цим злочинам, та прогнозування їх тенденцій;

створити в МВС України єдиний для правоохоронних органів, які займаються запобіганням злочинів у бюджетній сфері, реєстр криміногенних посад, на яких існує висока ймовірність вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, для своєчасного застосування заходів індивідуального запобігання;

запровадити кримінологічну експертизу нормативно-правових актів, які регулюють відносини щодо забезпечення бюджетного процесу, особливо щодо порядку формування бюджетів та їх виконання за видатками;

розробити, запровадити та передбачити в одному нормативно-правовому акті порядок надання правоохоронним органам інформації про операції з бюджетними коштами, які здійснюються бюджетними організаціями та суб'єктами підприємницької діяльності;

усунути дублювання повноважень між державними органами виконавчої влади; виключити можливість ухилення від відповідальності осіб, винних у порушенні бюджетного законодавства, забезпечити неможливість їх призначення в майбутньому на посади, пов'язані з розпорядженням бюджетними коштами.

Розділ IV. Очікувані результати схвалення Концепції

Схвалення Концепції матиме наслідком розроблення Програми запобігання злочинам у бюджетній сфері, сприятиме зменшенню кількості вчинюваних правопорушень даної категорії, оздоровленню соціально-економічної та морально-психологічної ситуації у державі, покращенню її іміджу на міжнародному рівні. Дозволить покращити роботу з виявлення злочинів у бюджетній сфері.

Розділ V. Фінансово-економічне забезпечення реалізації Концепції

Реалізація заходів, передбачених в Концепції, здійснюється в межах бюджетних призначень, передбачених на відповідний рік міністерствам та іншим центральним органам виконавчої влади, до повноважень яких належить вирішення питань щодо забезпечення реалізації бюджетної політики та запобігання злочинам у бюджетній сфері.

Обсяги видатків на реалізацію заходів, передбачених в Концепції, підлягають щорічному коригуванню відповідно до затверджених показників Державного бюджету України на відповідний рік.

Додаток Д

Спеціально-кримінологічне запобігання органами внутрішніх справ злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів

Додаток Д.1







Основні напрямки запобігання підрозділами ОВС (ДСБЕЗ, УБОЗ, органи досудового слідства) незаконному використанню бюджетних коштів під час проведення державних закупівель

З боку замовників закупівель	З боку учасників процедури закупівель	З боку замовників та учасників закупівель	З боку службових осіб наглядових органів
Проведення державних закупівель без процедури торгів	Надання неправдивої інформації для участі (про економічний стан, наявність працівників, обладнання)	Підроблення тендерної документації	Службове підроблення
Вчинення службового підроблення	Навмисне невиконання умов договору	Створення фіктивної конкуренції	Службова недбалість
Вчинення корупційних дій для надання переваги окремому учаснику	Освоєння бюджетних коштів не за цільовим призначенням	Залучення «родинних» фірм, монополістична змова	Корупційні дії

Взаємодія підрозділів ОВС (ДСБЕЗ, УБОЗ, органи досудового слідства) з органами державної виконавчої влади, місцевого самоврядування, контролюючими та правоохоронними органами



СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Аванесов Г. А. Криминология. Прогностика. Управление / Г. А. Аванесов. – Горький, 1975.
2. Аванесов Г. А. Криминология и социальная профилактика / Г. А. Аванесов. – М., 1980.
3. Аванесов Г. А. Криминология / Г. А. Аванесов. – [2-е изд.]. – М., 1988. – 500 с.
4. Алексеев А. И. Криминологическая профилактика: теория, опыт, проблемы / А. И. Алексеев, С. И. Герасимов, А. Я. Сухарев. – М. : Норма, 2001. – 496 с.
5. Анисимов Ю. Л. Квалификация преступлений в сфере бюджетных отношений : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08. / Анисимов Юрий Леонидович. – Н. Новгород, 2002. – 235 с.
6. Антонов Р. К. Організація й тактика діяльності підрозділів ДСБЕЗ щодо попередження злочинів, пов'язаних з використанням бюджетних коштів усупереч їх цільовому призначенню / Р. К. Антонов // Науковий вісник Дніпроп. держ. ун-ту внутр. справ. – 2008. – № 4. – С. 305–315.
7. Антонян Ю. М. Изучение личности преступника : [учеб. пособие] / Ю. М. Антонян. – М. : ВНИИ МВД СССР, 1982. – 80 с.
8. Антипов В. І. Тіньова економіка та економічна злочинність : світові тенденції, українські реалії та правові засоби контролю (теоретико-методологічне узагальнення) / В. І. Антипов. – Вінниця : ДП ДКФ, 2006. – 1040 с.
9. Арутюнян К. С. Профилактика преступлений в бюджетной сфере / К.С. Арутюнян // Закон и право. – 2004. – № 5. – С. 8–10.
10. Арутюнян К. С. Факторы преступности в бюджетной сфере / К. С. Арутюнян // Закон и право. – 2004. – № 1. – С. 6–9.
11. Арутюнян К. С. Уголовно-правовые и криминологические аспекты борьбы с преступлениями, совершаемыми в сфере распределения и использования бюджетных средств : автореф. дис. на соискание научн. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.08. «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право» / К. С. Арутюнян. – М., 2007. – 27 с.
12. Бандурка О. Методологічні засади визначення вартості злочину щодо пересічної особи / О. Бандурка, В. Радченко // Право України. – 2001. – № 4. – С. 93–97.
13. Бандурка А. М. Преступность в Украине: причины и противодействие : [монография] / А. М. Бандурка, Л. М. Давыденко. – Х. : Основа, 2003. – 368 с.
14. Бандурка О. М. Чинники, що впливають на стан злочинності у сфері економіки / Бандурка О. М. // Шлях України до економічної безпеки : матер. наук.-практ. конференції (Харків, 16-17 квіт. 2007 р.). – Х. : Нац. ун-тет

внутр. справ, 2004. – С. 3.

15. Блувштейн Ю. Д. Профилактика преступлений / Ю. Д. Блувштейн, М. И. Зырин, В. В. Романов. – Минск, 1986.

16. Богатирьев І. Г. Критерії оцінки слідчої діяльності органів внутрішніх справ / І. Г. Богатирьев // Науковий вісник Дніпропетровського держ. ун-ту внутр. справ. Спец. вип. – 2007. – № 1. – С. 166–171.

17. Большой юридический энциклопедический словарь / [ред. Баракхи А. Б.] – М. : Книжный дом, 2003. – 720 с.

18. Бойко А. М. Детермінація економічної злочинності в Україні в умовах переходу до ринкової економіки (теоретико-кримінологічне дослідження): монографія / А. М. Бойко. – Львів: Видавничий центр ЛНУ імені Івана Франка, 2008. – 380 с.

19. Бойко І. В. Критерії оцінки діяльності оперуповноважених ДСБЕЗ органів внутрішніх справ МВС України за системою вагомих показників / І. В. Бойко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.naiu.kiev.ua/tslc/pages/biblio/visnik/2002_1/boyko.htm

20. Бойков Д. А. Нецелевое расходование бюджетных средств : криминологический и уголовно-правовой аспекты : автореф. дис. на соискание научн. степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.08. «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право» / Д.А. Бойков. – Москва, 2005.

21. Бойко Н. Н. Уголовно-правовые аспекты ответственности бюджетных учреждений за нецелевое использование бюджетных средств / Н. Н. Бойко // Российский следователь. – 2007. – № 10. – С. 14–15.

22. Борзова Е. Б. Характеристика криминогенной ситуации в социально-бюджетной сфере / Е. Б. Борзова // Российский следователь. – 2006. – № 11. – С. 34–37

23. Борисов В. І. Дослідження інститутом вивчення проблем злочинності АПрН України якості законодавства та правозастосовчої діяльності у сфері боротьби зі злочинністю / В. І. Борисов // Теоретичні основи забезпечення якості кримінального законодавства та правозастосовчої діяльності у сфері боротьби зі злочинністю в Україні : матер. наук. конф. (Харків, 15 травня 2009 р.). – Х. : Право, 2009. – С. 14.

24. Боротьба з господарськими злочинами / [Лопушанський Ф.А., Філонов В.П., Титаренко Ю.Л., Світлов О.Я., Ришелюк А.М., Коваленко О.І. ; за ред. Ф.А. Лопушанського, Ю.Л. Титаренко]. – Донецьк, 1997. – 149 с.

25. Бучко М. Б. Сучасна корислива економічна злочинність та заходи її попередження : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Кримінальне право та криминологія; кримінально-виконавче право» / М. Б. Бучко. – Х., 2002. – 19 с.

26. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI : за станом на 23 груд. 2010 р. / Верховна Рада України // Офіційний вісник України. – 2010. – № 59. – С. 9

27. Вахненко Т. П. Реформування системи міжбюджетних відносин в

Україні / Т. П. Вахненко // Економіка, фінанси, право. – 2003. – № 9. – С. 3–11.

28. Вказівка першого заступника Генерального прокурора щодо єдиного порядку обліку злочинів у сфері економіки від 02.06.2004 р. № 12-157 окв. [Електронний ресурс] / Генеральна прокуратура України. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua>.

29. Волженкин Б. В. Преступления в сфере экономической деятельности / Б. В. Волженкин– СПб. : Изд-во «Юрид. центр Пресс», 2002.

30. Волобуєв А. Особливості механізму злочинних порушень бюджетного законодавства / А. Волобуєв, Р. Степанюк // Вісник Академії правових наук України. – 2003. – № 4 (35). – С. 198–208.

31. Волобуєв А. Ф. Взаємодія слідчого з оперативними підрозділами при розслідуванні економічних злочинів [Електронний ресурс] / А. Ф. Волобуєв // Форум права. – 2006. – № 1. – С. 16–19. – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2006-1/06vafrez.pdf>

32. Гладун О. З. Детермінанти злочинів проти порядку виконання бюджету / О. З. Гладун // Вісник Запорізького юридичного інституту Дніпроп. держ. ун-ту внутр. справ. – 2009. – № 4. – С. 159-164.

33. Геєць В. Бюджетна політика в Україні: проблеми та перспективи / В. Геєць // Дзеркало тижня. – 2004. – № 5 (480).

34. Гетьманець О. П. Напрямки вдосконалення нормативно-правового забезпечення бюджетного контролю [Електронний ресурс] / О. П. Гетьманець. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/natural/vkhnu/Pravo/2009_841/32.pdf

35. Голіна В. В. Спеціально-кримінологічне попередження злочинів (Теорія і практика) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня доктора юрид. наук : спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / В. В. Голіна. – Х., 1994. – 44 с.

36. Голіна В. В. Єдність загальносоціального і спеціально-кримінологічного попередження економічної злочинності / В. В. Голіна // Проблеми боротьби зі злочинністю у сфері економічної діяльності : матер. міжнар. наук.-практ. конф. (Харків, 15-16 грудня 1998 р.). – Х., 1999. – С. 124–130.

37. Голіна В. В. Злочинності – організовану протидію / В. В. Голіна. – Х. : Рубікон, 1998. – 128 с.

38. Голіна В. Запобігання злочинності: проблеми оптимізації соціальної активності / В. Голіна // Вісник Академії правових наук України. – 2006. – № 3 (46). – С. 213.

39. Гревцова Р. Ю. Кримінальна відповідальність за податкові злочини в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / Р. Ю. Гревцова. – К., 2003. – С.6

40. Гуторова Н. О. Кримінально-правова охорона державних фінансів

України : [монографія] / Н. О. Гуторова. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2001. – 384 с.

41. Давыденко Л. М. Проблемы предупреждения преступлений, посягающих на безопасность труда в промышленности и строительстве : автореф. дис. на соискание уч.степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право» / Л. М. Давыденко. – М., 1976.

42. Давыденко Л. М. Криминология : учеб. пособие / Л. М. Давыденко, Н. И. Мычко. – Донецк, 2005. – 176 с.

43. Давиденко Л. М. Причины и условия, способствующие совершению преступления как предмет криминологической деятельности следователя по уголовному делу / Л. М. Давиденко, В. Л. Давиденко // Науковий вісник Юридичної академії Міністерства внутрішніх справ. – 2005. – № 1 (20). – С. 260–266.

44. Давыденко Л. М. Противодействие преступности : вопросы теории и практики : [курс лекций] / Л. М. Давыденко, М. Л. Давыденко, А. Н. Литвинов. – Х. : Тимченко, 2009. – 152 с.

45. Давиденко М. Л. Незаконне підприємництво: кримінологічне дослідження : автореф. дис. на здобуття наук. канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Кримінальне право та криминологія; кримінально-виконавче право» / М. Л. Давиденко. – Х., 2004. – 20 с.

46. Давиденко М. Л. Кримінологічна характеристика злочинів у сфері інтелектуальної діяльності / М. Л. Давиденко, Л. В. Новікова // Форум права. – 2009. – № 1. – С. 123–129.

47. Дарнопих Г. Ю. Актуальні проблеми запобігання злочинам економічної спрямованості у сфері паливно-енергетичного комплексу / Г. Ю. Дарнопих // Теоретичні основи забезпечення якості кримінального законодавства та правозастосовчої діяльності у сфері боротьби зі злочинністю в Україні : матер. наук. конф., 15 травня 2009 р. / ред. кол. В.І. Борисов (гол.ред.) та ін. – Х. : Право, 2009. – 304 с.

48. Демидов Ю. Н. Проблемы борьбы с преступностью в социально-бюджетной сфере : [монографія] / Ю. Н. Демидов. – М. : Щит-М, 2002. – 438 с.

49. Деякі питання розподілу обсягу міжбюджетних трансфертів : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 грудня 2010 р. №1149 : за станом на 12 січня 2011 р. / Кабінет Міністрів України // Офіційний вісник України. – 2010. – № 97. – С. 14.

50. Деякі питання врегулювання міжбюджетних відносин : Постанова Кабінету Міністрів України від 31 грудня 2004 р. № 1782 : втратила чинність 8 груд. 2010 р. / Кабінет Міністрів України // Офіційний вісник України. – 2005. – № 1. – С. 42.

51. Долгова А. И. Криминология : [краткий учебный курс] / А. И. Долгова. – [2 изд.]. – М. : Норма, 2005. – 352 с.

52. Дудоров О. О. Злочини у сфері господарської діяльності : криміна-

льно-правова характеристика : [монографія] : / О. О. Дудоров. – К. : – Юридична практика, 2003. – 924 с.

53. Дудоров О. О. Вибрані праці з кримінального права / О. О. Дудоров / МВС України, Луган. держ. ун-т внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка. – Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2010. – 952 с.

54. Жалинский А. Э. Специальное предупреждение преступлений в СССР / А. Э. Жалинский. – Львов, 1976.

55. Закалюк А. П. Курс сучасної української кримінології : теорія і практика : у 3 кн. / А. П. Закалюк. – К. : Видавничий Дім „Ін Юре”, 2007. – Кн. 1. – 424 с.

56. Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава : Програма економічних реформ на 2010-2014 роки від 02.06.2010 р. [Електронний ресурс] / Президент України. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/content/ker-program.html>.

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

58. Звіти Контрольно-ревізійного управління України за 2001–2009 роки [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Головного контрольно-ревізійного управління. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/coNtrol/uk/iNdex>.

59. Звіт Рахункової палати України за 2009 рік [Електронний ресурс] / Рахункова палата України. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua>.

60. Зелинский А. Ф. Криминальная мотивация хищений и иной корыстной преступной деятельности : [учеб. пособие] / А. Ф. Зелинский. – К. : УМКВО, 1990. – 72 с.

61. Зеленецький В. С. Взаємодія слідчого з органами дізнання у боротьбі з організованою злочинністю / В. С. Зеленецький // Вісник Академії правових наук. – 1997. – Вип. 1. – С. 183–185.

62. Іванов В. В. Взаємодія оперативних підрозділів ОВС і слідчого на досудових стадіях кримінального процесу : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика» / В.В. Іванов. – К., 1998. – 20 с.

63. Іванов Ю. Ф. Кримінологія : навч. посіб. / Ю. Ф. Іванов, О. М. Джужа. – К. : ПАЛИВОДА А.В., 2008. – 292 с.

64. Інструкція з організації взаємодії органів досудового слідства з оперативними підрозділами органів внутрішніх справ України у виявленні, документуванні і розслідуванні злочинів у сфері економіки : затв. Наказом МВС України від 08.09.2005 р. № 760 / МВС України. – К., 2005.

65. Інформаційний бюлетень Координаційного бюро з проблем кримінології Академії правових наук України. – К., 2002. – № 5.

66. Кальман О. Г. Стан та головні напрямки попередження економічної

злочинності в Україні: теоретичні та прикладні проблеми : [монографія] / О. Г. Кальман. – Х., Гімназія, 2003. – 352 с.

67. Карпов А. Г. Нецелевое расходование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Карпов Александр Геннадьевич. – Нижний Новгород, 2007. – 251 с.

68. Козаченко І. П. Оперативно-розшукова профілактика / І. П. Козаченко. – К., 1991. – 136 с.

69. Коломієць О. О. Взаємодія державної контрольно-ревізійної служби та оперативних підрозділів при розкритті розкрадань на об'єктах бюджетної сфери / О. О. Коломієць // Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ. – 2010. – № 1.

70. Конотопцев О. С. Проблема розподілу повноважень між органами місцевого самоврядування та міст з районним поділом [Електронний ресурс] / О. С. Конотопцев // Децентралізація держуправління : збір. наук. ст. (м. Харків, 2006 р.). – Режим доступу : <http://www.kharkivoda.gov.ua>

71. Конституція України : за станом на 6 квіт. 2010 р. [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>

72. Короткий тлумачний словник української мови / [ред. Д. Г. Гринчишина]. – 2-ге вид., пероб. і допов. – К. : Рад.шк., 1988. – 320 с.

73. Корупційний зашморг Україна розв'язує чи затягує ще дужче? [Електронний ресурс] / Офіційне повідомлення / Розглянуто Колегією Рахункової палати 24.11.2009 / Рахункова Палата України. – Режим доступу : <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/16722619>.

74. Косевич В. П. Нецелевое использование бюджетных средств как объект межотраслевого правового регулирования / В. П. Косевич // Российский следователь. – 2007. – № 12. – С. 38–39.

75. Кравчук С. Й. Економічна злочинність в Україні : [курс лекцій] / С. Й. Кравчук – К. : Кондор, 2009.

76. Кривошеев Е. МВС посилює наступ на економічну злочинність [Електронний ресурс] / Евгений Кривошеев // Офіц. сайт ГУМВС України в Дніпропетровській області. – Режим доступу : <http://pol2.a-teleport.com>.

77. Кримінологічна діяльність суб'єктів кримінального судочинства : [монографія] / В. Л. Давиденко, О. О. Титаренко, М. Л. Давиденко, О. М. Литвинов. – Х. : Тимченко, 2011. – 214 с.

78. Кримінологія / под ред. Л. О. Иванова. – М. : Изд-во МГУ, 1994.

79. Кримінологія і профілактика злочинів : [курс лекцій : у 2-х кн.]. Особлива частина / Ю. В. Александров, А. П. Гаврилишин, О. М. Джужа та ін. – К. : Нац. акад. внутр. справ, 2000. – 201 с.

80. Кримінологія : курс лекцій / Ю. В. Александров, А. П. Гель, Г. С. Семаков. – К. : МАУП, 2002. – 296 с.

81. Кримінологія : Загальна та Особлива частини : підручник / [І. М. Даньшин, В. В. Голіна, М. Ю. Валуйська та ін.] ; під ред. В. В. Голіни. – [2-ге вид.]. – Х. : Право, 2009. – 288 с.

82. Криминология : учебник / под ред. д.ю.н. В. Н. Бурлакова, д.ю.н. Н. М. Кропачева. – СПб. : Санкт-Петербургский гос. ун-тет : Питер, 2002. – 432 с.
83. Криминология : учеб. для вузов / под. ред. д.ю.н., проф. А. И. Долговой. – [2-е изд.]. – М. : Изд-во НОРМА, 2002. – 848 с.
84. Криминология : учебник / под. ред. Ю. Ф. Кваши. – Ростов-на Дону : Фенікс, 2002 – 704 с.
85. Криминология : учеб. для вузов / под ред. проф. В. Д. Малкова. – [2-е изд.]. – М. : ЗАО «Юстицинформ», 2006. – 528 с.
86. Кримінологія : навч. посіб. / [В. В. Василевич, Т. Л Кальченко, Н. В. Кулакова та ін.] ; за заг. ред. проф. О.М. Джужи. – К. : Атіка, 2008. – 316 с.
87. Кудрявцев В. Н. Причинность в криминологии (О структуре индивидуального преступного поведения) / В. Н. Кудрявцев. – М. : Юрид. лит., 1968. – С. 10
88. Кудрявцев В. Н. Правовая наука и актуальные вопросы укрепления социалистической законности / В. Н. Кудрявцев // Коммунист. – 1976. – С. 87.
89. Кудрявцев В. Н. Преступность и нравы переходного общества / В. Н. Кудрявцев. – М., 2002. – 238 с.
90. Кузнецова Н. Ф. Преступление и преступность / Н. Ф. Кузнецова. – М., 1969. – 232 с.
91. Кузнецова Н. Ф. Проблемы криминологической детерминации / Н.Ф. Кузнецова. – М., 1984.
92. Литвак О. Загальнотеоретичні підвалини спеціально-кримінологічного запобігання злочинності / О. М. Литвак // Право України. – 2001. – № 5.
93. Про поняття «Нецільове використання бюджетних коштів» : лист Голов КРУ від 21.07.2009 р. № 26-18/17 [Електронний ресурс] / Головне контрольно-ревізійне управління України. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua>.
94. Лист Державної судової адміністрації України від 26.06.09 № 14-4438/09
95. Литвинов О. М. Адміністративно-територіальна координація діяльності суб'єктів профілактики злочинів на місцевому рівні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право» / О. М. Литвинов. – Х., 2002. – 20 с.
96. Литвинов О. М. Соціально-правовий механізм протидії злочинності в Україні (теоретичні і практичні заходи) : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.08 / Литвинов Олександр Миколайович. – Дніпропетровськ, 2010. – 440 с.
97. Лук'яненко С. О. Кримінологічна характеристика злочинів у кредитно-фінансовій системі та їх запобігання в Україні : автореф. дис. на здобуття

наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / С. О. Лук'яненко. – К., 2006. – 19 с.

98. Лунеев В. В. Правовое регулирование общественных отношений – важный фактор предупреждения организованной и коррупционной преступности / В. В. Лунев // Государство и право. – 2001. – № 5. – С. 106 – 112.

99. Макаров А. В. Преступность в бюджетной сфере : понятие, тенденции, предупреждение : дис. ... доктора юрид. наук : 12.00.08. / Макаров Андрей Владимирович. – СПб., 2005. – 399 с.

100. Майстренко М. М. Факторний аналіз злочинів, причини та умови злочинів: основний зміст понять та їх співвідношення / М. М. Майстренко // Науковий вісник Львівського держ. ун-ту внутр. справ. – 2009. – № 3. – С. 278–285.

101. Мартиненко О. А. Особистість злочинця та практичне значення її кримінологічного аналізу / О. А. Мартиненко // Вісник Національного ун-ту внутр. справ. – 2004. – Вип. 26. – С. 64–70.

102. Матусовский Г. А. Экономическая преступность : криминалистический анализ / Г. А. Матусовский. – Харьков : Консум, 1999. – 480 с.

103. Медведько О. Із виступу на колегії Генеральної прокуратури України з питань додержання бюджетного законодавства та прокурорського нагляду у цій сфері 28 травня 2010 року / Олександр Медведько // Вісник прокуратури. – 2010. – № 6. – С. 3–7.

104. Медицький І. Б. Вплив соціальних факторів на злочинність в умовах становлення незалежної Української держави : [монографія] / І. Б. Медицький. – Івано-Франківськ, 2007. – 222 с.

105. Мельник М. І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії) : [монографія] / М. І. Мельник. – К. : Юридична думка, 2004. – 400 с.

106. Мінченко С. І. Основні напрями загальносоціальної профілактики злочинності в Україні / С. І. Мінченко // Науковий вісник Київського націон ун-ту внутр. справ. – 2009. – № 5.

107. Мірошніченко С. С. Діяльність прокуратури з попередження організованої злочинності : [монографія] / С. С. Мірошніченко. – К. : Видавничий дім «Ін Юре», 2008. – 212 с.

108. Милуков С. Ф. Учет личности преступника в деятельности аппаратов БХСС : учеб. пособие / С. Ф. Милуков. – Горький : Горьковская высшая школа МВД СССР, 1985. – 34 с.

109. Навчання і зайнятість безробітних за відсутності державної програми (розглянуто на засіданні Рахункової палати України 9.11.2010 р.) [Електронний ресурс] / Офіційний сайт Рахункової палати. – Режим доступу : www.ac-rada.gov.ua.

110. Наєнко В. Види порушень законодавства про бюджетну систему та відповідальність за них / В. Наєнко // Юридичний журнал. – 2004. – № 9 (27). – С. 32–34.

111. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2003 – № 10. – 416 с.

112. Негодченко В. О. Діяльність органів внутрішніх справ щодо попередження злочинів у сучасних умовах : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.08. «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / В. О. Негодченко. – Х., 2003. – 20 с.

113. Негодченко О. В. Забезпечення прав і свобод людини органами внутрішніх справ: організаційно-правові засади : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня д-ра юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О. В. Негодченко. – Х., 2004. – С. 13

114. Некрасов В. А. Оперативне обслуговування об'єктів бюджетної сфери: проблеми та шляхи їх вирішення. / В. А. Некрасов, А. В. Б'абяк // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2009. – № 3. – С. 332–338.

115. Никифорчук Д. Й. Попередження злочинів підрозділами ДСБЕЗ як форма протидії протиправним проявам в бюджетній сфері економіки / Д. Й. Никифорчук, Ю. А. Сухарський // Боротьба з організованою злочинністю і корупцією. – 2006. – № 14.

116. Никифорчук Д. Й. Протидія злочинам, що пов'язані з порушенням бюджетного законодавства (ст. ст. 210, 211, 175 КК) : [наук.-практ. посібник] / Д. Й. Никифорчук, О. Ю. Заблоцька, С. І. Ніколаюк. – К. : КНТ, 2006. – 88 с.

117. Новикова Ю. В. История зарождения и становления теории криминологической характеристики преступлений / Ю. В. Новикова // История государства и права. – 2007. – № 3. – С. 4–7.

118. Ортинський В. Л. Попередження та розкриття злочинів, що пов'язані з порушенням бюджетного законодавства : навч. посібник / В. Л. Ортинський, В. П. Захаров, В. А. Некрасов, А. В. Б'абяк. – Львів : Львів. держ. універ. внут. справ, ВАТ «Львівська книжкова фабрика «Атлас»», 2009. – 160 с.

119. Панкратов В. В. Методология и методика криминологических исследований / В. В. Панкратов. – М. : «Юрид. лит.», 1972. – 136 с.

120. Перелік тем дисертаційних досліджень з проблем держави і права (затверджених у 2008 р.) : розглянуті та схвалені відділенням Академії правових наук України / Упоряд.: Д. В. Лук'янов, І. Й. Пулковська. – Х. : Право, 2008. – 184 с.

121. Перелік тем дисертаційних досліджень з проблем держави і права (затверджених у 2009 р.) : розглянуті та схвалені відділенням Академії правових наук України / упоряд.: Д. В. Лук'янов, А. В. Матвєєва. – Х. : Право, 2010. – 240 с.

122. Петров Э. И. Криминологическая характеристика и предупреждение экономических преступлений : [учеб. пособие] / Э. И. Петров, Р. Н. Мар-

ченко и др. ; Академия МВС России. – М., 1995. – 84 с.

123. Петров Э. И. Модель комплексной программы предупреждения преступлений в малом или среднем городе / Э. И. Петров. – М. : НИИ Генеральной прокуратуры РФ, 2000. – 25 с.

124. Пивоваров В. В. Податкова і кредитно-фінансова злочинність: кримінологічна характеристика та попередження : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / В. В. Пивоваров. – Х., 2003. – 20 с.

125. Пивоваров В. Фактори існування і відтворення фінансової злочинності / В. Пивоваров // Право України. – 2003. – № 3. – С. 65–69.

126. Пивоваров В. В. Взаємодія органів досудового слідства та дізнання при розслідуванні кримінальних справ : [монографія] / В. В. Пивоваров, Л. І. Щербина. – Х. : Право, 2006.

127. Пионтковский А. А. Проблема причинной связи в праве / А. А. Пионтковский // Ученые записки ВЮОН СССР и ВЮУ Вооруженных сил СССР. – М., 1949.

128. Питання Державного казначейства України : Постанова Кабінету Міністрів України від 21 грудня 2005 р. № 1232 : за станом на 21 квіт. 2011 р. / Кабінет Міністрів України // Офіційний вісник України. – 2005. – № 52. – Ст. 330.

129. Попович В. М. Економіко-кримінологічна теорія детінізації економіки : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня докт. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / В. М. Попович. – К., 2002. – 35 с.

130. Про вдосконалення діяльності державних органів, роботи державних службовців і підвищенні ефективності використання бюджетних коштів : Указ Президента України від 11.02.2000 р. № 207/2000 : за станом на 11 лют. 2000 р. / Президент України // Офіційний вісник України. – 2000. – № 7. – С. 43.

131. Про взаємодію правоохоронних та інших державних органів України у боротьбі із злочинністю : Спільна інструкція МВС, СБУ, Державного комітету у справах оборони державного кордону України, Державного митного комітету України, Національної гвардії України, Міністерства оборони та Міністерства юстиції України від 10 серпня 1994 р. № 4348/138/151/11-2-2870/172/148-407/2-90-442 : за станом на 10 серп. 1994 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

132. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Бюджетного кодексу України : Закон України від 8 липня 2010 р. № 2457-VI : за станом на 07 жовт. 2010 р. / Верховна Рада України // Офіційний вісник України. – 2005. – № 49. – Ст. 16.

133. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України з питань бухгалтерського обліку : Проект Закону України від 30.10.2008 р. [Електронний ресурс] / Міністерство фінансів України. – Режим доступу :

http://www.minfin.gov.ua/control/uk/publish/printable_article?art_id=168154.

134. Про внесення змін та доповнень до ст. 11 Закону України «Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні» [Електронний ресурс] : проект Закону України. – Режим доступу : [http:// www.mvs.gov.ua](http://www.mvs.gov.ua)

135. Про державні цільові програми : Закон України від 18 березня 2004 р. № 1621 – IV / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради. – 2004. – № 25. – Ст. 352.

136. Про державні соціальні стандарти та державні соціальні гарантії : Закон України від 5.10.2000 р. № 2017-III : за станом на 22 трав. 2008 р. / Верховна Рада України // Офіційний вісник України. – 2000. – № 44. – Ст. 1.

137. Про Державний бюджет України на 2003 рік : Закон України від 26 грудня 2002 р. № 380- IV / Верховна Рада України // Офіційний вісник України. – 2003. – № 2. – Ст. 6.

138. Про Державний бюджет України на 2004 рік : Закон України від 27 листопада 2003 р. № 1344- IV / Верховна Рада України // Офіційний вісник України. – 2003. – № 49. – Ст. 7.

139. Про Державний бюджет України на 2005 рік : Закон України від 23 грудня 2004 р. № 2285- IV / Верховна Рада України // Офіційний вісник України. – 2004. – № 52. – Том 1. – Ст. 14.

140. Про Державний бюджет України на 2006 рік : Закон України від 20 грудня 2005 р. № 3235-IV / Верховна Рада України // Офіційний вісник України. – 2005. – № 52. – Ст. 48.

141. Про Державний бюджет України на 2007 рік : Закон України від 19 грудня 2006 р. № 489-V / Верховна Рада України // Офіційний вісник України. – 2006. – № 52. – Ст. 54.

142. Про Державний бюджет України на 2008 рік та про внесення змін до деяких законодавчих актів України : Закон України від 28 грудня 2007 р. № 107-VI : за станом на 18 груд. 2008 р. / Верховна Рада України // Офіційний вісник України. – 2008. – № 1. – Ст. 9.

143. Про Державний бюджет України на 2009 рік : Закон України від 26 грудня 2008 р. № 853 – VI / Верховна Рада України // Офіційний вісник України. – 2009 р. – № 100. – Ст. 103.

144. Про Державний бюджет України на 2010 рік : Закон України від 27 квітня 2010 р. № 2154- VI : за станом на 30 вер. 2010 р. / Верховна Рада України // Офіційний вісник України. – 2010. – № 32. – Ст. 10.

145. Про Державний бюджет України на 2011 рік : Закон України від 23 грудня 2010 р. № 2857-17 : за станом на 01 січ. 2011 р. / Верховна Рада України // Офіційний вісник України. – 2010. – № 99/1. – С. 9.

146. Про Державну контрольно-ревізійну службу в Україні : Закон України від 26 січня 1993 р. № 2939-XII : за станом на 01 січня 2011 / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 1993. – № 13. – ст. 110.

147. Про Державну програму економічного і соціального розвитку України на 2010 рік : Закон України від 20 травня 2010 р. № 2278-VI : за станом на

20 травн. 2010 р. / Верховна Рада України // Офіційний вісник України. – 2010. – № 49. – Ст. 7

148. Про Державну програму боротьби із злочинністю : Постанова Верховної Ради від 25 червня 1993 р. № 3325-ХІІ // Голос України. – 1993. – 30.07.93.

149. Про державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за бюджетні правопорушення : Проект Закону України 17.03.2003 р. №3242 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : http://gska2.rada.gov.ua:7777/pls/zweb_n/webproc4_2?id=&pf3516=3242&skl=5.

150. Про державний фінансовий контроль : Проект Закону України від 05.02.2008 р. № 2020. [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу: http://gska2.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=31663.

151. Про Державну фінансову інспекцію України : Указ Президента України від 23 квіт. 2011 р. № 499/2011 / Президент України // Офіційний вісник України. – 2011. – № 31. – С. 11. – Ст. 1325

152. Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18.03.2004 р. № 1629-IV : за станом на 31 січн. 2009 р. / Верховна Рада України // Офіційний вісник України. – 2004 – № 15. – С. 30.

153. Про засади запобігання та протидії корупції : Закон України від 7 квітня 2011 року № 3206-VI / Президент України // Урядовий кур'єр від 16.06.2011 - № 108.

154. Про заходи щодо дальшого зміцнення правопорядку, охорони прав і свобод громадян : Указ Президента України від 18 лютого 2002 р. № 143/20002 : за станом на 29 жовт.2003 р. / Президент України // Офіційний вісник України. – 2002. – № 8. – С. 85.

155. Про заходи щодо підвищення ефективності контролю за використанням бюджетних коштів : Указ Президента України від 18.09.2000 р. № 1074/2000 : за станом на 11 травн. 2004 р. / Президент України // Офіційний вісник України. – 2000. – № 38. – С. 16.

156. Про заходи щодо забезпечення наповнення державного бюджету та посилення фінансово-бюджетної дисципліни : Указ Президента України від 28.02.1997 р. №187/97 : за станом на 31 січ. 2004 р. / Президент України // Офіційний вісник України. – 1997. – № 10. – С. 12.

157. Про заходи щодо активізації боротьби з корупцією і організованою злочинністю : Розпорядження Президента України від 10 лютого 1995 р. № 35/95-рп : за станом на 10 лют.1995 р. [Електронний ресурс] / Президент України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

158. Про заходи щодо запобігання порушенням фінансової дисципліни у бюджетних установах і організаціях : Постанова Кабінету Міністрів України від 13 трав. 1998 р. № 668 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. –

Режим доступу : zakon1.rada.gov.ua.

159. Про затвердження додаткових заходів щодо детінізації національної економіки на 2004 – 2005 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 5 липня 2004 р. № 414-р [Електронний ресурс] / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

160. Про затвердження Інструкції зі складання статистичного звіту про роботу прокурора : Наказ Генерального прокурора України від 14 березня 2005 р. № 17 [Електронний ресурс] / Генеральна прокуратура України. – Режим доступу : <http://www.gp.gov.ua>.

161. Про затвердження Порядку забезпечення органами державної контрольно-ревізійної служби повернення коштів державного і місцевих бюджетів та державних цільових фондів, використаних підприємствами, установами й організаціями не за цільовим призначенням, та/або не повернутих бюджетам чи фондам позик і кредитів : Наказ Міністерства фінансів України від 14.11.2000 р. № 275 : втратив чинність 08.08.2002 р. / Міністерство фінансів України // Офіційний вісник України – 2000. – № 48. – Ст. 2103.

162. Про затвердження Порядку розміщення тимчасово вільних коштів місцевих бюджетів на вкладних (депозитних) рахунках у банках : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 січня 2011 р. № 6 : за станом на 12 січня 2011 р. / Кабінет Міністрів України // Офіційний вісник України. – 2011. – № 2. – С. 39.

163. Про затвердження Порядку акумулювання сільськогосподарськими підприємствами сум податку на додану вартість на спеціальних рахунках, відкритих у банках : Постанова Кабінету Міністрів України від 12 січня 2011 р. № 11 : за станом на 12 січн. 2011 р. / Кабінет Міністрів України // Офіційний вісник України. – 2011. – № 2. – С. 52.

164. Про затвердження Порядку перерахування міжбюджетних трансфертів : Постанова Кабінету Міністрів України від 15 грудня 2010 р. № 1132 : за станом на 15 груд. 2010 р. / Кабінет Міністрів України // Офіційний вісник України. – 2010. – № 96. – С. 23.

165. Про затвердження Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007-2009 рр. : Постанова Кабінету Міністрів України від 20 грудня 2006 р. № 1767 : за станом на 21 лист. 2008 р. / Кабінет Міністрів України // Офіційний вісник України. – 2006. – № 51. – С. 170.

166. Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ : Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 р. № 228 : за станом на 24 січня 2011 р. / Кабінет Міністрів України // Офіційний вісник України. – 2002. – № 9. – С. 101.

167. Про затвердження Порядку повернення бюджетних коштів, отриманих як субвенція, до відповідного бюджету в разі їх нецільового використання : Постанова Кабінету Міністрів України від 11 квітня 2002 р. № 495 : втратила чинність 22 грудн. 2010 р. / Кабінет Міністрів України // Офіційний

вісник України. – 2002. – № 15. – Ст. 812.

168. Про затвердження методичних рекомендацій щодо проведення органами державної контрольно-ревізійної служби аудиту ефективності виконання бюджетної програми : Наказ Головного контрольно-ревізійного управління від 15 грудня 2005 р. № 444 [Електронний ресурс] / Головне Контрольно-ревізійне управління України. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua>.

169. Про затвердження методичних рекомендацій з проведення органами державної контрольно-ревізійної служби аудиту фінансової господарської діяльності бюджетних установ : Наказ Головного контрольно-ревізійного управління від 19 грудня 2005 р. № 451 [Електронний ресурс] / Головне Контрольно-ревізійне управління України. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua>.

170. Про затвердження Порядку взаємодії між органами державної контрольно-ревізійної служби та органами прокуратури, внутрішніх справ і Служби безпеки України : Наказ Головного контрольно-ревізійного управління України, Міністерства внутрішніх справ України, Служби безпеки України та Генеральної прокуратури України від 19.10.2006 р. № 346/1025/685/53 : за станом на 19 жовтн. 2006 р. // Офіційний вісник України від 15.11.2006 – 2006. – № 44. – С. 162.

171. Про затвердження методичних рекомендацій з організації та проведення державного фінансового аудиту виконання місцевих бюджетів : Наказ Головного контрольно-ревізійного управління від 13 березня 2007 р. № 50 [Електронний ресурс] / Головне Контрольно-ревізійне управління України. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua>.

172. Про затвердження методичних рекомендацій щодо реалізації матеріалів ревізій по окремих видах порушень : Наказ Головного контрольно-ревізійного управління від 3 березня 2008 р. № 113 [Електронний ресурс] / Головне Контрольно-ревізійне управління України. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua>.

173. Про затвердження Порядку обслуговування державного бюджету за видатками та операціями з надання та повернення кредитів, наданих за рахунок коштів державного бюджету : Наказ Державного казначейства «» від 25.05.2004 р. № 89 : за станом на 30 грудня 2009 року / Державне казначейство України // Офіційний вісник України від 02.07.2004 – 2004. – № 24. – С. 164.

174. Про затвердження Порядку взаємодії при обміні інформацією між органами Міністерства внутрішніх справ України та Пенсійного фонду України щодо захисту інтересів держави при нарахуванні та сплаті внесків на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування та інших платежів до Пенсійного фонду України : Наказ МВС України від 24 грудня 2009 № 552 : за станом на 24 груд. 2009 р. / Міністерство внутрішніх справ України // Офіційний вісник України. – 2010. – № 25. – С. 40.

175. Про затвердження системи оцінки діяльності органів внутрішніх

справ України на основі нових критеріїв : Наказ МВС України від 25.05.2010 р. № 197. – К., 2010.

176. Про затвердження Порядку повернення бюджетних коштів до відповідного бюджету в разі їх нецільового використання : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 грудня 2010 р. № 1163 : за станом на 01 січня 2011 р. // Кабінет Міністрів України // Офіційний вісник України. – 2010. – № 98. – Ст. 3480.

177. Про затвердження заходів щодо детінізації національної економіки на 2006 – 2007 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 серпня 2005 р. № 367-р : за станом на 26 липн. 2006 р. [Електронний ресурс] / Кабінет Міністрів України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

178. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 1.06.2010 р. № 2289-VI : за станом на 1 серп. 2010 р. / Верховна Рада України // Офіційний вісник України. – 2010 р. – № 49. – Ст. 169.

179. Про зміцнення фінансової дисципліни та запобігання правопорушенням у бюджетній сфері : Указ Президента України від 25.12.2001 р. № 1251 : за станом на 25 груд. 2001 р. / Президент України // Офіційний вісник України. – 2001. – № 52. – С. 9.

180. Про кримінологічну експертизу проектів нормативно-правових актів : Проект Закону України від 04.07.2005 р. № 7755 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : zakon1.rada.gov.ua.

181. Про Комплексну цільову програму боротьби зі злочинністю на 1996 – 2000 роки : Указ Президента України від 17 вересня 1996 р. № 837/96 [Електронний ресурс] / Президент України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

182. Про концепцію державної політики у сфері боротьби з організованою злочинністю : Указ Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1000/2011 // Урядовий кур'єр від 29.10.2011 - № 201.

183. Про економію бюджетних коштів, передбачених для утримання органів державної влади та інших державних органів : Постанова Кабінету Міністрів України від 22 жовтня 2008 р. № 943 : за станом на 28 жовт. 2010 р. / Кабінет Міністрів України // Офіційний вісник України. – 2008. – № 84. – С. 44.

184. Про міліцію : Закон України від 20 грудня 1990 р. № 565-XII : за станом на 27 липн.2010 р. / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 4. – С. 20.

185. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР : за станом на 27 лип. 2010 р. / Верховна Рада України // Офіційний вісник України. – 1997. – № 25. – С. 20.

186. Про міжбюджетні відносини між районним бюджетом та бюджетами територіальних громад сіл, селищ, міст та їх об'єднань : Закон України від 1 липня 2004 р. № 1953-IV : втратив чинність 1 січ. 2011 р. [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>.

187. Про міжвідомчу робочу групу з підготовки пропозицій щодо удосконалення законодавчого регулювання у сфері боротьби з порушеннями бюджетного законодавства : Розпорядження Президента України від 15 липня 2011 р. № 232/2011-рп [Електронний ресурс] / Президент України. – Режим доступу : <http://www.president.gov.ua/documents/13795.html>

188. Про Національну антикорупційну стратегію на 2011-2015 роки : Указ Президента України від 21 жовтня 2011 р. № 1001/2011 / Президент України // Урядовий кур'єр. – 2011. – № 199.

189. Про Національну програму боротьби з корупцією : Указ Президента України від 10 квітня 1997 р. № 319/97 / Президент України // Офіційний вісник України. – 1997. – № 15. – С. 11.

190. Про невідкладні додаткові заходи щодо посилення боротьби з організованою злочинністю і корупцією : Указ Президента України від 6.02.2003 р. № 84/2003 : за станом на 6 лют. 2003 р. / Президент України // Офіційний вісник України. – 2003. – № 6. – С. 44.

191. Про невідкладні заходи щодо посилення боротьби зі злочинністю : Указ Президента України від 21 липня 1994 р. № 396/94 / Президент України // Урядовий кур'єр. – 1994. – № 114.

192. Про оперативно-розшукову діяльність : Закон України від 18 лютого 1992 р. № 2135-ХІІ : за станом на 20 серп.2010 р. / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради. –1992. – № 22. – Ст. 303.

193. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України від 30 червня 1993 р. №3341-ХІІ : за станом на 10 черв.2010 р. / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради. – 1993. – № 35. – Ст. 358.

194. Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності : Закон України від 5 квітня 2007 р. № 877-V / Верховна Рада України // Офіційний вісник України. – 2007. – № 44. – Ст. 12.

195. Про основні напрями бюджетної політики на 2011 рік : Постанова Верховної Ради України від 4 червня 2010 року № 2318-VI : за станом 4 черв. 2010 р. / Верховна Рада України // Голос України. – 2010. – № 107.

196. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади : Указ Президента України від 09 грудня 2010 р. № 1085/2010 : за станом на 05 січня 2011 року / Президент України // Офіційний вісник Президента України. – 2010. – № 32. – [Спец. вип.]. – С. 3.

197. Про першочергові заходи на 2010 рік щодо реалізації основних положень Програми економічних реформ на 2010 – 2014 роки "Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна влада" : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 червня 2010 р. № 1725-р : за станом на 23 черв. 2010 року / Кабінет Міністрів України // Урядовий кур'єр. –2010. – № 161.

198. Про порядок виконання Державного бюджету : Указ Президента України від 18 червня 1993 р. № 219/93 : за станом на 5 груд. 2009 р. [Елект-

ронний ресурс] / Президент України. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>.

199. Про прокуратуру : Закон України від 5.11.1991 р. № 1789-ХІІ : за станом на 3 серп. 2010 р. / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради України. – 1991. – № 53. – Ст. 793.

200. Про пріоритетні напрями розвитку науки і техніки : Закон України від 11 липня 2001 р. № 2623-ІІІ : за станом на 12 жовт. 2010 р. / Верховна Рада України // Офіційний вісник України. – 2001. – № 31. – С. 54.

201. Про профілактику злочинів : Проект Закону України від 12.05.1998 р. № 0924 [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : zakon1.rada.gov.ua.

202. Про Рахункову палату : Закон України від 11 липня 1996 р. №315/96-ВР : за станом на 30 лип. 2010 р. / Верховна Рада України // Відомості Верховної Ради. – 1996. – № 43. – Ст. 212.

203. Про стан фінансово-бюджетної дисципліни, заходи щодо посилення боротьби з корупцією та контролю за використанням державного майна і фінансових ресурсів : Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2006 р. № 1673 : за станом на 18 липн.2007 р. / Кабінет Міністрів України // Офіційний вісник України. – 2006. – № 49. – С. 53.

204. Про стан злочинності у державі та координацію діяльності органів державної влади у протидії злочинним проявам та корупції : Рішення РНБО від 11 вересня 2009 року // Офіційний вісник України. 2009. – № 83. – С. 12.

205. Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 травня 2005 р. № 185-р. [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : zakon1.rada.gov.ua.

206. Про схвалення Концепції Комплексної програми профілактики правопорушень на 2006 – 2008 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 березня 2006 р. № 116-р / Кабінет Міністрів України // Офіційний вісник України. – 2006. – № 10. – С. 294.

207. Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. № 308-р : за станом на 21 липня 2010 р. / Кабінет Міністрів України // Офіційний вісник України. – 2007. – № 38. – С. 12.

208. Про схвалення Концепції Державної програми профілактики правопорушень на період до 2015 року : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29 вересня 2010 р. № 1911-р : за станом на 29. вер. 2010 р. / Кабінет Міністрів України // Офіційний вісник України. – 2010. – № 75. – С. 41.

209. Про систему заходів щодо усунення причин та умов, які сприяють злочинним проявам і корупції : Указ Президента України від 9 лютого 2004 р. № 175/2004 : за станом на 3 бер. 2004 р. / Президент України // Офіційний

вісник України. – 2004. – № 6. – С. 21.

210. Про стан злочинності у державі та координацію діяльності органів державної влади у протидії злочинним проявам та корупції : Указ Президента України від 11 вересня 2009 р. № 870/2009 : за станом на 27 жовт. 2009 р. / Президент України // Офіційний вісник України. – 2009. – № 83. – С. 11.

211. Правова система України : історія, стан та перспективи : [у 5 т. / за заг. ред. В. В. Сташиса]. – Х. : Право, 2008. – Т. 5 : Кримінально-правові науки. Актуальні проблеми боротьби зі злочинністю в Україні. – 840 с.

212. Про результати аналізу формування і надання з державного бюджету України місцевим бюджетам трансфертів та стану міжбюджетних розрахунків у 2003 – 2004 роках / підготовлено департаментом з питань використання коштів державного бюджету в регіонах і затверджено постановою Колегії Рахункової палати від 27.08.2004 р. №17-2. – К. : Рахункова палата України, 2004. – Вип. № 16. – С. 8.

213. Протидія економічній злочинності / [П.І. Орлов, А.Ф. Волобуєв, І.М. Осика та ін.]. – Х. : Нац. ун-т внутр. справ, 2004. – 568 с.

214. Протидія підрозділами ДСБЕЗ МВС України злочинам у бюджетній та фінансових сферах : зб. матеріалів сем.-наради / ДДСБЕЗ МВС України. – К., 2009.

215. Профілактика злочинів : підр. / А.М. Джужа, В.В. Василевич, О.Ф. Гіда та ін. ; за заг. ред. О.М. Джужи. – К. : Атіка, 2011. – 720 с.

216. Пшонка В. Із виступу на координаційній нараді керівників правоохоронних органів 26 жовтня 2010 року / В. Пшонка // Вісник прокуратури. – 2010. – № 11. – С. 3–10.

217. Регіони з протягнутою рукою [Електронний ресурс] : офіційне повідомлення : розглянуто колегією Рахункової палати 30.08.2004 р. / Пресслужба Рахункової палати. – Режим доступу : http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/156254?cat_id=34664.

218. Реформа місцевого самоврядування в Україні планується в кінці 2010 р. [Електронний ресурс] / Інформаційне агенство РБК України. – Режим доступу : <http://www.rbc.ua/ukr/top/show/reforma-mestnogo-samoupravleniya-v-ukraine-planiruetsya-22052010180600>.

219. Русакова О. С. Уголовная ответственность за нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов [Электронный ресурс] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / Русакова Оксана Сергеевна. – Ростов-на-Дону, 2006. – 186 с.

220. Руфанова В. М. Детермінація злочинів, пов'язаних із порушенням законодавства про бюджету систему України / В. М. Руфанова // Підприємництво, господарство і право. – 2010. – № –11. – С. 122–125.

221. Руфанова В. М. Організаційно-правові проблеми взаємодії правоохоронних органів щодо запобігання порушенням законодавства про бюджет-

ну систему України / В. М. Руфанова // Проблеми реформування кримінальної юстиції : український контекст і міжнародний досвід : [матер. Міжнар. наук.-практ. Інтернет-конф. (м. Луганськ, 25 лют. – 3 бер. 2010 р.)]. – Луганський держ. ун-тет ім. Е.О. Дідоренка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://jurlugansk.ucoz.org/publ/7-1-0-92>.

222. Сахаров А. Б. Социальная система предупреждения преступлений / А. Б. Сахаров // Советское государство и право. – 1972. – № 11.

223. Светлов А. Я. Ответственность за должностные преступления / Светлов А. Я. – К. : Наукова думка, 1978.

224. Симоненко В. Біль [Електронний ресурс] / Валентин Симоненко // Дзеркало тижня. – 2002. – № 45 (420). – 23-30 листопада. – Режим доступу : <http://www.dt.ua>.

225. Симонов А. А. Понятие состояния как философская категория / А. А. Симонов. – Новосибирск, 1982 – 61 с.

226. Сікорська І. А. Правова відповідальність за порушення бюджетного законодавства : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07. «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / І. А. Сікорська. – Ірпінь, 2004. – 20 с.

227. Скакун О. Ф. Теория государства и права : [учебник] / О.Ф. Скакун. – Харьков : Консум: , Ун-т внутр. дел., 2000. – 740 с.

228. Скалозуб Л. П. Організація взаємодії ДСБЕЗ МВС України з правоохоронними та контролюючими органами / Л. П. Скалозуб // Науковий вісник Дніпропетровського держ. ун-ту внутр. справ. – 2009. – № 4. – С. 31–43.

229. Скалозуб Л. П. Шляхи вдосконалення теоретичної та практичної підготовки оперативних працівників щодо протидії економічній злочинності / Л. П. Скалозуб, В. І. Василичук // Бюлетень з обміну досвідом роботи МВС України. – 2009. – № 178. – С. 34–47.

230. Скалозуб Л. П. Аналіз діяльності підрозділів ДСБЕЗ МВС України щодо організації протидії злочинам у бюджетній сфері / Леонід Павлович Скалозуб // Протидія підрозділами ДСБЕЗ МВС України злочинам, у бюджетній та фінансовій сферах : [зб. матер. семінар-наради]. – К. : ДДСБЕЗ, 2009. – 111 с.

231. Скалозуб Л. П. Законодавче регулювання протидії злочинам у сфері економіки в діяльності підрозділів Державної служби боротьби з економічною злочинністю МВС України / Л. П. Скалозуб, В. І. Василичук. – К., 2009.

232. Скалозуб Л. П. Взаємодія оперативних підрозділів з органами контролю щодо протидії економічним злочинам [Електронний ресурс] / Л. П. Скалозуб, В. І. Василичук. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum/Nvknus/2010_1/skaazub.htm.

233. Скалозуб Л. П. Збірник методичних рекомендацій з викриття та документування злочинів у бюджетній сфері : метод. рекомендації із запобіган-

ня злочинним проявам під час здійснення державних закупівель товарів, робіт та послуг / Л. П. Скалозуб, В. І. Василичук, В. Р. Сливенко, Т. В. Дученко та ін.. – К., 2009.

234. Сливенко В. Р. Шляхи підвищення ефективності протидії злочинам у бюджетній сфері / Вадим Роландович Словенко // Протидія підрозділами ДСБЕЗ МВС України злочинам, у бюджетній та фінансовій сферах : [зб. матер. семінар-наради]. – К. : ДДСБЕЗ, 2009. – 111 с.

235. Степанюк Р. Л. Актуальні проблеми розслідування злочинів, пов'язаних з порушенням бюджетного законодавства / Р. Л. Степанюк // Вісник Луганського ін-ту внутрішніх справ. Спец.випуск : у 4 частинах. – Луганськ, 2000. – Ч. 2. – С. 63–67.

236. Степанюк Р. Л. Криміналістичні особливості предмета злочинів, пов'язаних з порушеннями бюджетного законодавства / Р. Л. Степанюк // Теорія та практика криміналістичного забезпечення розкриття та розслідування злочинів у сучасних умовах : [зб. наук. праць за матеріалами міжн. наук.-практ. конф.]. – К. : НАВСУ, 2001 – С. 87–89.

237. Степанюк Р. Л. Методика розслідування злочинів, пов'язаних з порушеннями бюджетного законодавства : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд.. юрид. наук : спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза» / Р. Л. Степанюк. – Х., 2004. – 19 с.

238. Стрельцов Е. Л. Экономическая преступность в Украине : курс лекций / Е. Л. Стрельцов. – Одесса, 1997. – 58 с.

239. Тимчасовий оперативний звіт по виконанню Комплексної програми профілактики правопорушень на 2007-2009 роки (за 12 місяців 2009 року) [Електронний ресурс] / ДСБЕЗ. – К., 2009.

240. Титаренко О. О. Кримінологічна характеристика та протидія економічним злочинам у вугільній промисловості : [монографія] / О. О. Титаренко. – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ ун-т внутр. справ, 2008. – 196 с.

241. Титаренко О. Злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів: визначення поняття / Олексій Титаренко, Вікторія Руфанова // Юридична Україна : наук. журнал. – 2011. – № 2. – С. 99–103.

242. 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 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / О. В. Тихонова, – К., 2009. – 20 с.

243. Тігова Т. До питання удосконалення бюджетних взаємовідносин / Т. Тігова, Л. Осипчук // Фінансове право. – 2002. – № 9. – С. 110.

244. Трубін І. Загальна характеристика норм кримінально-правової охорони бюджетних відносин в Україні в XVIII–XIX ст. / І. Трубін // Підприємство, господарство і право. – 2007. – № 7. – С. 15–18.

245. Фазылов Р. Р. Уголовная ответственность за нецелевое расходование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.08 «Уголовное право и криминология ; уголовно-исполнительное право» / Р. Р. Фазылов. – Самара, 2005. – 19 с.

246. Фещенко Л. О. Взаємодія органів внутрішніх справ з державною податковою службою у здійсненні правоохоронної діяльності : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Л. О. Фещенко. – К., 2007. – 20 с.

247. Философский энциклопедический словарь / [гл. ред. Л. Ф. Ильичев]. – М. : «Совет. Энцикл.», 1983. – 840 с.

248. Чернадчук В. Бюджетний контроль : поняття та сутність / В. Чернадчук // Фінансове право. – 2002. – № 11. – С. 74–76.

249. Чернадчук В. Щодо відповідальності за порушення бюджетного законодавства: деякі аспекти / В. Чернадчук // Фінансове право. – 2002. – № 5. – С. 48–49.

250. Чечерський В. Захист бюджету – пріоритет у діяльності прокуратури / В. Чечерський // Прокуратура. Людина. Право. – 2005. – № 12. – С. 37–41.

251. Шкут В. М. Історико-правові передумови виникнення кримінальної відповідальності за порушення законодавства про бюджетну систему України / В. М. Шкут // Науковий вісник Дніпропетровського держ. ун-ту внутр. справ : зб. наук. праць. – 2007. – Спеціальний випуск № 1 (36) : Актуальні питання протидії злочинності. – С. 53–61.

252. Шкут В. М. Удосконалення ст. 210 КК України як умова запобігання злочинності у бюджетній сфері / В. М. Шкут // Право і суспільство. – 2009. – № 5. – С. 118–123.

253. Шкут В. М. Організаційно-управлінські детермінанти вчинення злочинів, пов'язаних з порушенням законодавства про бюджетну систему України / В. М. Шкут // Економічна безпека України в умовах загострення світових фінансових стосунків : матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. (Львів, 7 квітня 2009 р.). – Львів : Львівський держ. ун-тет внутр. справ, 2009. – С. 122–125.

254. Шкут В. М. Недоліки в діяльності правоохоронних органів щодо запобігання злочинам, пов'язаним з порушенням законодавства про бюджетну систему України / В. М. Шкут // Актуальні проблеми кримінального права та криминології : [матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Донецьк, 24 квітня 2009 р.) / Донецький юридичний інститут Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е.О. Дідоренка]. – Донецьк : «Норд Комп'ютер», 2009. – 250 с.

255. Щегулина А. К. Криминологическая характеристика и предупреждение должностных преступлений в бюджетной сфере : автореф. дис. на соискание ученой степени канд. юрид. наук : спец. 12.00.08. «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право» / А. К. Щегулина. – Москва, 2006.

256. Щедрин Н. В. Основы общей теории предупреждения преступности : [учеб. пособие] / Н. В. Щедрин. – Красноярск : Краснояр. гос. ун-т, 1999. – 58 с.

257. Юхименко Л. Правові засади контролю за використанням бюджетних коштів, здійснюваного Рахунковою палатою України / Л. Юхименко // Право України. – 2003. – № 3. – С. 72–74.

258. Южно А. А. Основы деятельности правоохранительных органов по противодействию преступности : [учеб. пособие] / А. А. Южно, А. Н. Литвинов. – К. : «Хай-Тек Прес», 2008. – 176 с.

259. Яковлев А. М. Индивидуальная профилактика преступного поведения / А. М. Яковлев. – Горький, 1977.

260. Яни П. С. Экономические и служебные преступления / П. С. Яни. – М., 1997. – 32 с.

261. Ястребов В. Б. К вопросу о понятии криминологической характеристики преступлений / В. Б. Ястребов // Вопросы борьбы с преступностью. – М., 1982. – Вып. 37.

Наукове видання

**Руфанова Вікторія Миколаївна
Титаренко Олексій Олексійович**

**ЗАПОБІГАННЯ ОРГАНАМИ ВНУТРІШНІХ СПРАВ ЗЛОЧИНАМ,
ПОВ'ЯЗАНИМ З НЕЗАКОННИМ ВИКОРИСТАННЯМ
БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ**

Монографія

Редактор, оригінал-макет – *А.В. Самотуга*
Коректори *К.А. Ларіонова, Т.В. Колесник*
Дизайн – *О.М. Янченко*

Підп. до друку 29.03.2012 р. Формат 60x84/16. Друк RISO. Гарнітура Times.
Ум.-друк. арк. 12,50. Обл.-вид. арк. 12,75. Тираж 100 прим.

Відділ ОНР та РВД ДДУВС
49005, м. Дніпропетровськ, просп. Гагаріна, 26, тел. (056) 370-96-59

ПП «Ліра ЛТД»
49038, м. Дніпропетровськ, пл. Десантників, 1
Свідоцтво про внесення до Державного реєстру ДК № 188 від 19.09.2000 р.