

УДК 343.973:343.351:343.353:343.373:343.22
DOI <https://doi.org/10.24144/2307-3322.2023.78.2.34>

НЕЦІЛЬОВЕ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ, ЗДІЙСНЕННЯ ВИДАТКІВ БЮДЖЕТУ ЧИ НАДАННЯ КРЕДИТІВ З БЮДЖЕТУ БЕЗ ВСТАНОВЛЕНИХ БЮДЖЕТНИХ ПРИЗНАЧЕНЬ АБО З ЇХ ПЕРЕВИЩЕННЯМ

Василевич В.В.,
*доктор юридичних наук, професор
учений секретар Вченої ради
Національної академії внутрішніх справ
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0001-9351-4219>*

Левченко Ю.О.,
*кандидат юридичних наук, професор
завідувач кафедри кримінології та кримінально-виконавчого права
Національної академії внутрішніх справ
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-1124-9517>*

Василевич В.В., Левченко Ю.О. Нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням.

Повномасштабна військова агресія РФ не тільки порушила територіальну цілісність нашої держави, а й піддала істотній деформації всю систему глобальної та регіональної безпеки, збільшила рівень та ступінь тяжкості кримінальних правопорушень. Нецільового використання бюджетних коштів, зокрема здійснення видатків з бюджету або надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням. Крім того, частина таких суб'єктів являє собою симбіоз злочинних організацій і держави, де остання через свої органи використовує злочинні кошти, способи й види діяльності для досягнення власних цілей або повністю залежить від таких організацій, які, у свою чергу, використовують державну політику для прикриття сутності своєї діяльності.

У цій статті розглядається питання нецільового використання бюджетних коштів, зокрема здійснення видатків з бюджету або надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням. Аналізуються причини, наслідки та можливі шляхи запобігання такому негативному явищу.

Детально розглядаються випадки порушення бюджетних процедур та порушень, які можуть мати негативний вплив на фінансову стабільність та ефективність використання бюджетних ресурсів.

Автор статті аналізує законодавчу базу, пов'язану з бюджетним управлінням, і розглядає рекомендації щодо посилення контролю та відповідальності за використання бюджетних коштів. Ця стаття має на меті підвищити усвідомлення про проблему нецільового використання бюджетних ресурсів та сприяти поліпшенню бюджетного управління для досягнення більшої ефективності та прозорості використання публічних фінансів.

Дана стаття є цінним джерелом інформації для фахівців, дослідників та законодавців, які займаються проблематикою нецільового використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням. Вона підкреслює необхідність спільних зусиль усіх зацікавлених сторін для запобігання цьому явищу та забезпечення ефективних заходів протидії нецільового використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням.

Ключові слова: бюджет; нецільове використання бюджетних коштів; суб'єкт кримінального правопорушення; службова особа; бюджетні установи, запобігання кримінальним правопорушенням, організовані злочинні групи, корупція, кримінальні правопорушення у сфері економіки.

Vasilevich V.V., Levchenko Yu.O. Inappropriate use of budget funds, implementation of budget expenditures or provision of loans from the budget without the established budget allocations or exceeding them.

The full-scale military aggression of the Russian Federation not only violated the territorial integrity of our state, but also significantly deformed the entire system of global and regional security, increased the level and severity of criminal offenses. Non-targeted use of budget funds, in particular, spending from the budget or providing loans from the budget without the established budget allocations or exceeding them. In addition, a part of such subjects is a symbiosis of criminal organizations and the state, where the latter through its bodies uses criminal means, methods and types of activities to achieve its own goals or is completely dependent on such organizations, which, in turn, use state policy to concealing the essence of one's activity.

This article deals with the issue of misuse of budget funds, in particular, making expenditures from the budget or providing loans from the budget without the established budget allocations or exceeding them. The causes, consequences and possible ways to prevent such a negative phenomenon are analyzed.

Cases of violations of budget procedures and violations that may have a negative impact on financial stability and the efficiency of the use of budget resources are considered in detail.

The author of the article analyzes the legislative framework related to budget management and considers recommendations for strengthening control and responsibility for the use of budget funds. This article aims to raise awareness of the problem of inappropriate use of budget resources and contribute to the improvement of budget management to achieve greater efficiency and transparency in the use of public finances.

This article is a valuable source of information for specialists, researchers and legislators who deal with the problem of inappropriate use of budget funds, implementation of budget expenditures or provision of loans from the budget without established budget allocations or exceeding them. It emphasizes the need for joint efforts of all interested parties to prevent this phenomenon and to ensure effective measures against misuse of budget funds, implementation of budget expenditures or provision of loans from the budget without established budget allocations or exceeding them.

Key words: budget; inappropriate use of budget funds; the subject of a criminal offense; official; budgetary institutions, prevention of criminal offenses, organized crime groups, corruption, criminal offenses in the economic sphere.

Вступ. Ефективне управління та використання бюджетних коштів є важливим аспектом фінансової стабільності та розвитку країни. Однак, нецільове використання бюджетних ресурсів, зокрема здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням, є серйозною проблемою, яка може мати негативні наслідки для економіки та фінансової стабільності країни.

Нецільове використання бюджетних коштів означає, що видатки здійснюються без належного планування, контролю та встановлених призначень. Це може включати витрати на проекти або програми, які не мають прямого зв'язку з бюджетними пріоритетами чи соціальними потребами країни. Також, надання кредитів з бюджету без належного розгляду та встановлених критеріїв може спричинити невідповідність між фінансовими ресурсами та реальними потребами економіки.

Це явище може мати серйозні наслідки для фінансової стабільності та розвитку країни. Нецільове використання бюджетних коштів призводить до зростання державного боргу, знецінення валюти та інфляції. Крім того, це може порушити розподіл ресурсів, спричинити нерівності у суспільстві та погіршити якість життя громадян.

Метою запобігання нецільовому використанню бюджетних ресурсів є встановлення ефективних механізмів контролю та відповідальності. Належне планування видатків, встановлення чітких критеріїв надання кредитів та посилення моніторингу витрат, які допоможуть забезпечити ефективне використання бюджетних коштів і підвищити довіру громадян до держави.

Ця стаття має ціль дослідити причини нецільового використання бюджетних ресурсів, проаналізувати його наслідки та розглянути можливі шляхи запобігання цьому негативному явищу.

Постановка проблеми. Нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків з бюджету або надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням.

Нецільове використання бюджетних коштів означає, що видатки здійснюються на цілі, які не були передбачені або не мають прямого відношення до запланованих програм або проєктів. Це може статися, наприклад, через корупцію, недієвість або недосконалість контрольних механізмів, недостатню прозорість та відповідальність у використанні коштів.

Здійснення видатків з бюджету без встановлених бюджетних призначень означає, що гроші витрачаються на проєкти або програми, які не були визначені або узгоджені в бюджетному процесі. Це може призвести до дисбалансу між доходами та видатками, порушення бюджетного планування та збільшення державного боргу.

Надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням означає, що кошти бюджету використовуються для надання позик або гарантій, які не були передбачені або визначені в бюджетних програмах. Це може створити ризик неплатоспроможності бюджету, надмірні фінансові зобов'язання та загрозу фінансовій стабільності.

Ці проблеми можуть мати серйозні наслідки щодо ефективного використання ресурсів та довіри до публічних фінансів. Для їх вирішення необхідні ефективні механізми контролю, прозорість та відповідальність у використанні бюджетних коштів, а також суворе дотримання бюджетних процедур та правил.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження поняття нецільового використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням, одержаних злочинним шляхом, висвітлено в наукових працях І.А. Сікорської та Н.Я. Якимчук, яка вивчала бюджетну відповідальність загалом і досліджувала провадження у справах про бюджетні правопорушення інститут бюджетного права. Необхідно також відзначити наукові праці М.М. Андрушка, Л.К. Воронової, С.Т. Кадькаленка, М.П. Кучерявенка, П.С. Пацурківського, Л.А. Савченка та інших науковців.

Виклад основного матеріалу. Найпоширенішим видом порушення бюджетного законодавства є нецільове використання бюджетних коштів як одна зі складових економічної злочинності. Держава надає вагомого значення захисту економічних інтересів й охороні бюджетних правовідносин, доказом чого є різноманіття видів юридичної відповідальності, передбачених за їх порушення [1, с. 21].

Особливість зазначеного кримінального правопорушення полягає в тому, що більшість осіб, яких притягнуто до кримінальної відповідальності за його вчинення, є керівниками органів і підрозділів відповідних державних установ та підприємств, що володіють правом підпису фінансових документів [2, с. 202-203].

Суб'єкт злочину, передбаченого ст. 210 КК України, є спеціальним: ним може бути визнано лише службову особу, наділену правом розпоряджатися бюджетними коштами [3, с. 127].

Таким суб'єктом може бути будь-яка службова особа, наділена правом розпоряджатися бюджетними коштами, зокрема відповідні службові особи підприємств, установ й організацій, фінансування яких здійснюється з бюджету та які згідно з чинним бюджетним законодавством є розпорядниками чи одержувачами бюджетних коштів. Розпорядниками бюджетних коштів є бюджетні установи в особі їхніх керівників, уповноважені на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань і здійснення видатків з бюджету.

Суб'єктами злочину, передбаченого ст. 210 КК України, можуть бути й службові особи суб'єктів господарської діяльності – юридичних осіб небюджетної сфери, якщо одержані ними дотації, субсидії чи субвенції як бюджетні кошти витрачено ними не відповідно до їхнього цільового призначення. За наявності в діях таких осіб ще й ознак шахрайства з фінансовими ресурсами вчинене треба кваліфікувати за сукупністю злочинів – за відповідними частинами ст. 210 та ст. 222 КК України. Учинення передбачених диспозицією ч. 1 ст. 210 КК України діянь службовими особами, які не є розпорядниками чи одержувачами бюджетних коштів, кваліфікується як перевищення влади або службових повноважень, оскільки вони вчиняють дії, що належать до компетенції вищої службової особи чи службової особи іншого відомства.

Законодавство України про кримінальну відповідальність містить визначення службової особи в примітці до ст. 364 КК України, відповідно до якої службовими особами є особи, які постійно, тимчасово чи за спеціальним повноваженням здійснюють функції представників влади чи місцевого самоврядування, а також обіймають постійно чи тимчасово в органах державної влади, органах місцевого самоврядування, на державних чи комунальних підприємствах, в установах чи організаціях посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій, або виконують такі функції за спеціальним повноваженням, яким особу наділяє повноважний орган дер-

жавної влади, орган місцевого самоврядування, центральний орган державного управління із спеціальним статусом, повноважний орган чи повноважна особа підприємства, установи, організації, суд або закон [4].

Спираючись а дослідження, проведене А.М. Кислим і Ю.В. Федорчуком щодо особи злочинців, які вчиняють кримінальні правопорушення, пов'язані з розкраданням бюджетних коштів під час проведення закупівель медичного обладнання та ліків, показало, що це працівники сфери охорони здоров'я (головний лікар, головний бухгалтер, економіст, юрист, які досить часто є членами тендерного комітету, а також посадові особи, уповноважені на приймання ліків за кількістю та якістю), і працівники підприємств-підрядчиків (керівники зазначених підприємств, особи, які підписують акти прийняття товарно-матеріальних цінностей за кількістю та якістю) [5, с. 221-222].

Вивчення положень законодавства України про кримінальну відповідальність засвідчило, що кримінальні правопорушення, пов'язані з нецільовим використанням бюджетних коштів, учиняють службові особи, які наділені повноваженнями щодо здійснення бюджетних видатків.

Таке положення обумовлене вимогою ч. 1 ст. 22 Бюджетного кодексу України, у якому зазначено, що для здійснення програм і заходів, що реалізуються за рахунок коштів бюджету, бюджетні асигнування надаються розпорядникам бюджетних коштів. За обсягом наданих прав є головні розпорядники бюджетних коштів та розпорядники бюджетних коштів нижчих рівнів.

Науковці поділяють службових осіб, які вчиняють нецільове використанням бюджетних коштів, за такими критеріями: – головні розпорядники бюджетних коштів, розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня, службові особи одержувачів бюджетних коштів [6, с. 134-135].

Керівники та головні бухгалтери (керівники фінансових підрозділів) бюджетних установ, уповноважених на отримання бюджетних асигнувань, узяття бюджетних зобов'язань і здійснення витрат бюджету; службові особи одержувачів бюджетних коштів – суб'єкти господарювання, громадські чи інші організації, які не мають статусу бюджетної установи, але уповноважені розпорядником бюджетних коштів на здійснення заходів, передбачених бюджетною програмою, та отримують на їхнє виконання кошти бюджету – розподіл цих осіб залежно від призначення бюджетних коштів, підстав їх отримання, а також соціально-рольової компетенції (цільове призначення, державні програми та ін.) [7, с. 50].

Службові особи, які: а) безпосередньо беруть участь у формуванні, розподілі та використанні бюджетних коштів (уповноважені особи); б) посягають на бюджетні кошти «ззовні», використовуючи певні господарські механізми (підприємці) [8, с. 82].

Суб'єктами злочину, передбаченого ст. 210 КК України є: службові особи місцевих фінансових органів, тобто установ, що відповідно до законодавства України, здійснюють функції щодо 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 розпоряджатися бюджетними коштами (службові особи недержавних підприємств, які надають житлово-комунальні послуги та на рахунки яких перераховують бюджетні кошти у вигляді нарахованих населенню житлових субсидій); службові особи підприємств, установ, організацій, які не мають статусу бюджетних, однак у встановленому порядку через розпорядників коштів отримують бюджетні кошти на певні програми, а також фінансову допомогу за рахунок бюджетних коштів у формі дотацій, субсидій, субвенцій [9, с. 55].

Водночас В.А. Нечитайло всіх службових осіб, які вчиняють зазначені злочини, поділяє на такі категорії:

1) розпорядники бюджетних коштів: головні розпорядники бюджетних коштів і розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня;

2) службові особи одержувачів бюджетних коштів;

3) особи, які вчиняють злочини через службову недбалість [10, с. 135–137].

Свідченням небажання посадовця сумлінно ставитися до виконання своїх функціональних обов'язків є вчинення злочину під час перебування на посаді державної служби, що є зухвалим викликом суспільству, а отже вимагає реагування з боку закону [11, с. 103].

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

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

У науковій літературі зазначено, що зловживання бюджетними коштами службовою особою установи (організації), яка не є розпорядником або одержувачем бюджетних коштів, має розцінюватися як той чи інший злочин у сфері службової діяльності.

Така ж кримінально-правова оцінка має надаватися (за наявності підстав) діям службових осіб тих підприємств (установ, організацій), які, відповідно до укладених договорів, виконують роботи (надають послуги) для бюджетних установ або одержувачів бюджетних коштів, оскільки перераховані на банківські рахунки таких підприємств (установ, організацій) кошти втрачають статус бюджетних як предмета розглядуваного злочину.

Наприклад, це стосується виконавців державного замовлення суб'єктів господарювання всіх форм власності, які виготовляють чи постачають товар (виконують роботи, надають послуги) для задоволення пріоритетних державних потреб [12, с. 629-630].

Отже, ми встановили, що особами, які можуть бути суб'єктами нецільового використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням, є службові особи суб'єктів господарської діяльності юридичних осіб небюджетної сфери, що одержують дотації, субсидії чи субвенції як бюджетні кошти; службові особи юридичних осіб небюджетної сфери, яким згідно з чинним законодавством делеговано право розпоряджатися бюджетними коштами.

Особи, які можуть бути співучасниками нецільового використання бюджетних коштів – це працівники бюджетної установи, контролюючих і фінансових органів: Державної аудиторської служби, Державної казначейської служби, Державного казначейства України.

Виявлено особливість учинення службовою особою нецільового використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням, що полягає в суміжному вчиненні правопорушень проти власності та службових злочинів [13, с. 60].

Висновок. Дослідження проблеми нецільового використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням, є важливим для розуміння структури, механізмів та наслідків щодо впроваджених заходів протидії даного кримінального правопорушення.

Детальне вивчення цього питання вказує на недоліки, які є в управлінні бюджетними коштами та має вирішальне значення для фінансової стабільності та економічного розвитку країни. Ефективне використання цих ресурсів сприяє досягненню бюджетних цілей, підтримує рівень життя громадян і сприяє зростанню економіки.

Нецільове використання бюджетних ресурсів є серйозною загрозою для фінансової стабільності країни. Одна з причин нецільового використання полягає у недостатньому контролі та нагляді за видатками.

Якщо не встановлені чіткі процедури та механізми контролю, існує ризик витрат на проекти або програми, які не є пріоритетними для розвитку країни або не відповідають соціальним потребам громадян.

Для запобігання нецільовому використанню бюджетних ресурсів необхідно впроваджувати ефективні механізми контролю та відповідальності. Перш за все, важливо розробляти чіткі процедури та критерії для виділення коштів з бюджету. Бюджетні ресурси повинні спрямовуватися на проекти і програми, які відповідають стратегічним цілям країни та соціальним потребам громадян.

Важливим аспектом є посилення моніторингу витрат бюджетних коштів, ефективний контроль за використанням бюджетних ресурсів допоможе виявляти недоречні та корупційні схеми, а також забезпечить звітність та прозорість у витратах.

Список використаних джерел:

1. Дегтяр Я.Р. Бюджетні правопорушення як підстави відповідальності за чинним законодавством України. *Економіка та право*. 2016. № 1 (43). С. 19–24.

2. Волобуєв А.Ф., Степанюк Р.Л. Особливості механізму злочинних порушень бюджетного законодавства. *Вісник Академії правових наук України*. 2003. № 4 (35). С. 198–208.
3. Хоменко В.П. Кримінальна відповідальність за нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів із бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2016. № 1. С. 120–131.
4. Кримінальний кодекс України : Закон України від 5 квіт. 2001 р. № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>. ст. 210, ч. 1 ст. 210, ст. 222, ст. 364.
5. Кислий А.М., Федорчук Ю.В. Оперативно-розшукова характеристика злочинів, пов'язаних із розкраданням бюджетних коштів під час проведення закупівель медичного обладнання та ліків. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2017. № 2 (14). С. 218–230.
6. Нечитайло В.А. Характеристика осіб, які вчиняють нецільове використання бюджетних коштів. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 4. С. 133–143.
7. Запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів: *наук.-практ. посіб.* / [В.В. Кулаков, В.В. Лень, С.С. Мірошніченко та ін.]. Запоріжжя: Дніпр. металург, 2011. 289 с.
8. Степанюк Р.Л. Забезпечення розслідування злочинів, вчинених у бюджетній сфері України : *монографія* / за заг. ред. А.Ф. Волобуєва. Харків: НікаНова, 2012. 382 с.
9. Протидія злочинам, що вчиняються у бюджетній сфері: *навч. посіб.* / [А.В. Баб'як, З.Б. Живко, А.О. Йосипів та ін.]. Львів: Львів. держ. ун-т внутр. справ, 2010. 168 с.
10. Нечитайло В.А. Характеристика осіб, які вчиняють нецільове використання бюджетних коштів. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 4. С. 133–143.
11. Довбань І.М. Злочинність державних службовців як цілісний комплексний феномен. *Південноукраїнський правничий часопис*. 2019. № 4. Ч. 1. С. 102–104.
12. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України. 9-те вид., переробл. та доповн. / за ред. М.І. Мельника, М.І. Хавронюка. Київ: Юрид. думка, 2012. 1316 с.
13. Хоменко В.П. Службова особа як суб'єкт нецільового використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2020. № 2 (20). С. 56–63.