

**УДК 343.351(477)**

*Степанюк Р. Л.*

## **ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ БОРТЬБИ ЗІ ЗЛОЧИННИМИ ПОРУШЕННЯМИ БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ І ПРОПОЗИЦІЇ**

В Україні встановлено кримінальну відповідальність за порушення бюджетного законодавства статтями 210 КК «Порушення законодавства про бюджетну систему України» і 211 КК «Видання нормативно-правових або розпорядчих актів, які змінюють доходи і видатки бюджету всупереч встановленому законом порядку».

Аналіз статистичної інформації, а також матеріалів кримінальних справ, порушень за вказаними статтями КК, дозволяє дійти висновку, що на практиці існують певні проблеми, пов'язані з кваліфікацією діянь службових осіб, котрі припускають правопорушення у бюджетній сфері. Немає єдиних підходів із питань кваліфікації бюджетних злочинів у науковій літературі.

Викладене вказує на наявність наукової проблеми, яка полягає у необхідності дослідження правових норм у бюджетній сфері, виявлення прогалин та розробки рекомендацій щодо їх усунення.

У зв'язку з обмеженим обсягом даної статті доцільно розглянути лише основні проблемні питання кваліфікації бюджетних злочинів, а також напрямки реформування чинного законодавства в цій сфері.

Передусім відзначимо, що питання кваліфікації злочинів, передбачених ст.ст. 210 і 211 КК, знайшли висвітлення у працях П.П. Андрушка [1-2], В.О. Навроцького [3], Н.О. Гуторової [4], М.М. Мельника та М.М. Хавронюка [5], О.О. Дудорова [6], О.І. Перепелиці [7] та деяких інших вчених. Однак комплексного монографічного дослідження зазначених питань до цього часу не проводилось. У результаті в різних варіантах коментарів до КК України, підручниках з особливої частини кримінального права і наукових статтях по-різному трактуються коло суб'єктів зазначених злочинів, їх предмет, об'єктивна сторона й інші елементи складів. Відсутні і роз'яснення Пленуму Верховного Суду України з даних питань. Закономірно, що і в практичній діяльності допускається ряд помилок як при попередній (на стадії перевірки заяв і повідомлень про злочини), так і наступній кваліфікації діянь службових осіб, які допустили різні порушення фінансово-бюджетного законодавства [6, с. 261-263].

Аналіз відповідних наукових праць, а також проведене нами наукове дослідження проблем методики розслідування злочинів, пов'язаних із порушеннями бюджетного законодавства, дозволяють констатувати, що ст.ст. 210 і 211 КК України, а також ст. 119 БК України потребують вдосконалення. Для вирішення цієї проблеми корисними можуть бути пропозиції російських вчених С. Гордейчик [8], С.І. Залиш [9], Н.Д. Погосьяна [10, с.15], Ю.М. Демідова [11, с. 310-340], а також закордонний досвід визначення порушень бюджетного законодавства і кримінально-правової охорони бюджетної сфери.

З метою вдосконалення чинного законодавства України пропонуємо узгодити норми КК і БК, уточнити законодавче визначення такого бюджетного правопорушення, як нецільове використання бюджетних коштів, а також конкретизувати форми діянь із

бюджетними коштами, за які службові особи мають нести кримінальну відповідальність. Розглянемо ці питання детальніше.

Диспозиція ст. 210 КК сконструйована на основі ст. 39 вже недіючого Закону «Про бюджетну систему України» і досі не узгоджена з чинним БК та іншими нормативно-правовими актами з питань виконання бюджету. Це викликає певні труднощі у визначенні конкретних способів вчинення злочинів, передбачених нею, та її практичному застосуванні.

По-перше, потребує уточнення назва ст. 210 КК України. Замість «Порушення законодавства про бюджетну систему України» для узгодження зі ст.ст. 1, 4 БК її слід назвати «Порушення бюджетного законодавства України».

Ст. 119 БК України містить поняття «нецільове використання бюджетних коштів», яким вважається «витрачання їх на цілі, що не відповідають бюджетним призначенням, встановленим Законом про Державний бюджет України чи рішенням про місцевий бюджет, виділеним бюджетним асигнуванням чи кошторису». За такі дії, якщо їх предметом були бюджетні кошти у великому або особливо великому розмірі, службові особи мають нести кримінальну відповідальність за ст. 210 КК.

На нашу думку, наведене вище визначення у ст. 119 БК України нецільового використання бюджетних коштів є занадто вузьким.

Виходячи зі змісту норм БК, нецільове використання бюджетних коштів може бути вчинене лише розпорядниками бюджетних коштів (п. 36 ч. 1 ст. 2, ст.ст. 21, 22 БК). При цьому цільове призначення коштів встановлюється бюджетними призначеннями (п. 9 ч. 1 ст. 2, ст. 23 БК), виділеними бюджетними асигнуваннями (п. 7 ч. 1 ст. 2 БК) або кошторисом (ч. 2 ст. 51 БК). Відповідно буквально розуміння норм БК не дозволяє вважати нецільовим використанням бюджетних коштів такі, на жаль досить розповсюджені на сьогодні в бюджетній сфері України, правопорушення: а) використання бюджетних коштів їх одержувачем на цілі, що не відповідають плану використання бюджетних коштів, правовим підставам їх одержання (наприклад, нецільове використання коштів, виділених із бюджету небюджетним установам для фінансування певних програм); б) порушення встановленого законом порядку закупівлі за бюджетні кошти товарів, оплати робіт і послуг; в) незаконне одержання з відповідного бюджету компенсацій за раніше понесені витрати та їх використання на власні потреби; г) порушення службовими особами органів Державного казначейства встановлених законом правил розрахункового обслуговування бюджетів, розпорядників і одержувачів бюджетних коштів; правил перерахування міжбюджетних трансфертів у формах, пов'язаних із використанням бюджетних коштів.

Отже, якщо суворо дотримуватись положень БК України щодо визначення нецільового використання бюджетних коштів, то дії, які фактично є нецільовим їх використанням, юридично такими не визнаються.

На наш погляд, у даному питанні необхідно уточнити формулювання ст. 119 БК України шляхом розширення поняття «нецільове використання бюджетних коштів». При цьому корисним може бути досвід Російської Федерації, у ст. 289 БК якої міститься більш широке визначення цього правопорушення.

Вважаємо, що є необхідність кримінально-правової відповідальності за порушення встановлених законодавством правил фінансування і скорочення бюджетних видатків. Але діючий БК не містить чітких відповідних правил. Тому притягнення до відповідальності за такі делікти є проблематичним. На наш погляд, слід акцентувати увагу не на пропорційності, а на правильності здійснення бюджетних видатків. Тобто необхідно викласти положення, відповідно до якого кримінальну відповідальність службові особи мають нести не за «недотримання вимог щодо пропорційного фінансування бюджетів

ПІДВИЩЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ БОРОТЬБИ ЗІ ЗЛОЧИННИМИ ПОРУШЕННЯМИ  
БЮДЖЕТНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ: ПРОБЛЕМИ І ПРОПОЗИЦІЇ

усіх рівнів», як вказано у ст. 210 КК, а за недотримання вимог чинного бюджетного законодавства щодо встановлення бюджетних асигнувань або надання міжбюджетних трансфертів. Таким чином буде встановлено відповідальність службових осіб за встановлення бюджетних асигнувань не у відповідності до бюджетних призначень (наприклад, затвердження кошторису нижчої установи у межах вищих або нижчих ніж передбачені у відповідних планових документах).

Так само у ст. 210 КК формулювання «недотримання вимог щодо пропорційного скорочення видатків бюджету» слід замінити на «недотримання вимог чинного бюджетного законодавства щодо скорочення видатків бюджету», оскільки чітких правил пропорційного скорочення видатків у діючому бюджетному законодавстві немає. У той же час існування «захищених статей» бюджету не дозволяє навіть фактично скорочувати бюджетні видатки пропорційно за всіма статтями.

Підсумовуючи викладене вище, зазначимо, що, на наш погляд, із метою забезпечення належної охорони бюджетних коштів від протиправних посягань, для узгодження кримінального і бюджетного законодавства потрібно внести такі зміни до Бюджетного та Кримінального кодексів України.

1. У ч. 1 ст. 119 Бюджетного кодексу України слова «виділеним бюджетним асигнуванням чи кошторису» замінити словами «встановленим бюджетним асигнуванням, кошторису чи іншій правовій підставі їх одержання, а також встановленому чинним законодавством порядку їх використання».

2. Назву та ч. 1 ст. 210 Кримінального кодексу України викласти у такій редакції.  
«Порушення бюджетного законодавства України»

Нецільове використання службовою особою бюджетних коштів або їх використання в обсягах, що перевищують встановлені межі видатків, а так само недотримання встановлених чинним бюджетним законодавством вимог щодо встановлення бюджетних асигнувань, прийняття бюджетних зобов'язань або скорочення видатків бюджету, якщо предметом цих діянь були бюджетні кошти у великих розмірах, -

караються штрафом від ста до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян або виправними роботами на строк до двох років, або обмеженням волі на строк до трьох років, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років або без такого.

Певного вдосконалення потребує і ст. 211 КК. Зокрема, слід замінити в диспозиції цієї статті сполучник «і» у словосполученні «доходи і видатки бюджету» на сполучник «або», на що справедливо указують П.П. Андрушко [12], М. Мельник і М. Хавронюк [5], О.О. Дудоров [6, с. 282], оскільки діюча редакція ст. 211 КК дозволяє вважати, що виданим нормативно-правовим або розпорядчим актом повинні одночасно змінюватись і доходи, і видатки бюджету всупереч встановленому законом порядку.

З даного дослідження можна зробити такі висновки: а) застосування ст.ст. 210, 211 КК України з метою охорони бюджетних коштів від протиправних посягань на сьогоднішній день є недостатньо ефективним, в тому числі і через недосконалість вказаних норм; б) визначення поняття «нецільове використання бюджетних коштів» у БК України є вузьким і не охоплює значну кількість відповідних незаконних діянь; в) для усунення існуючих правових прогалин необхідно внести зазначені вище зміни до ст. 119 БК та ст.ст. 210 і 211 КК України.

Подальші розвідки у цьому напрямі можуть бути спрямовані на дослідження слідчо-судової практики боротьби з бюджетними злочинами, виявлення проблем та труднощів у цій сфері та розробку відповідних наукових і практичних рекомендацій.

**Література**

1. Андрушко П.П. Коментар до статті 210 Кримінального кодексу України // Юридичний вісник України. Інформаційно-правовий банк. – 2002. – № 2(342) – 12-18 січня. – С. 26-32.
2. Андрушко П.П. Коментар до статті 211 Кримінального кодексу України // Юридичний вісник України. Інформаційно-правовий банк. – 2002. – № 3(343) – 19-25 січня. – С. 31-32.
3. Навроцький В.О. Кримінальне право України. Особлива частина: Курс лекцій. – К.: Т-во “Знання”, КОО, 2000.
4. Гуророва Н.О. Кримінально-правова охорона державних фінансів України: Монографія. – Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2001.
5. Мельник Н., Хавронюк Н. Уголовная ответственность за нарушение бюджетного законодательства: комментарий и некоторые выводы // Предпринимательство, хозяйство и право. – 1997 – № 11. – С. 25-35.
6. Дудоров О.О. Злочини у сфері господарської діяльності: кримінально-правова характеристика: Монографія. – К.: Юридична практика, 2003. – С. 254-285.
7. Перепелиця А.І. Суб’єктивна сторона складу злочину порушення законодавства про бюджетну систему України // Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. Збірник наукових статей. – Донецьк. Донецький інститут внутрішніх справ при Донецькому держ. ун-ті – 1998. - № 2. – С. 37-40.
8. Гордейчик С. За нецелевое использование бюджетных средств – к уголовной ответственности // Российская юстиция. – 1998. - № 12. – С. 30.
9. Залиш С.И. Незаконное получение кредита и уголовно-правовая защита бюджетных средств // Вопросы квалификации и расследования преступлений в сфере экономики. – Саратов: СЮИ МВД РФ, 1999.
10. Погосян Н.Д. Счетная палата Российской Федерации. – М.: Юристъ, 1998.
11. Демидов Ю.Н. Проблемы борьбы с преступностью в социально-бюджетной сфере: Монография. – М.: Издательство «Щит-М», 2003.
12. Андрушко П.П. Чиновники тоже отвечают по УК Украины? // Все о бухгалтерском учете. – 1997. - № 46. – 19 ноября.

*Надійшла до редакції: 09.11.2005 р.*