

УДК 343.2

В. М. Руфанова,

канд. юрид. наук, старший викладач
кафедри кримінального права та
кримінології факультету № 3
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ

ПОКАРАННЯ ЗА НЕЦІЛЬОВЕ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ

Стаття присвячена дослідженню дискусійних питань кримінальної відповідальності за нецільове використання бюджетних коштів. Автором наводяться аргументи щодо доцільності розширення санкції ст. 210 Кримінального кодексу України іншими видами покарань.

***Ключові слова:** бюджет, бюджетні кошти, покарання, штраф, нецільове використання бюджетних коштів, фінансові порушення, державні ресурси.*

Постановка проблеми. Постановою Кабінету Міністрів України «Про економію державних коштів та недопущення втрат бюджету» від 1 березня 2014 р. № 65 визначено, що управління бюджетними коштами має здійснюватися в межах встановлених бюджетних повноважень із забезпеченням ефективного, результативного, цільового та економного використання бюджетних коштів, належної організації та координації роботи розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів¹. Зазначене рішення Уряду є втіленням фундаментальних принципів бюджетної системи щодо збалансованості, цільового використання бюджетних коштів, ефективності та результативності². Поряд із цим задекларовані вимоги щодо економії та цільового використання бюджетних коштів обумовлені надзвичайно складною соціально-економічною ситуацією в країні. Так, дефіцит Державного бюджету на 2015 рік склав 75955680,3 грн., а у 2016 р. він не зменшився, а

¹ Про економію державних коштів та недопущення втрат бюджету : Пост. Каб. Міністрів України від 1 берез. 2014 р. № 65 // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 22. – С. 19.

² Бюджетний кодекс України від 8 лип. 2010 р. № 2456-VI // Офіц. вісн. України. – 2010. – № 59. – С. 9.

навпаки зріс на 7738319,7 грн. і становить 83694000 грн. (для наочнішої картини слід зазначити, що дефіцит Державного бюджету України у 2011 р. складав 35343000 грн. – Р. В.)³. Стрімке зростання розміру державного дефіциту свідчить про те, що економіка нашої країни перебуває в критичному стані, що обумовлено низкою факторів, зокрема подіями на Сході країни, високим рівнем корупції в органах державної влади, неефективною діяльністю правоохоронних відомств, відсутністю реальної взаємодії між контролюючими та правоохоронними органами під час обслуговування об'єктів бюджетної сфери, недостатнім рівнем правосвідомості, законослухняності та компетенції розпорядників та одержувачів бюджетних коштів тощо.

Підтвердженням зазначеного є звітні матеріали про результати перевірок на об'єктах бюджетної сфери, проведених органами Державної фінансової інспекції (далі – ДФІ) у 2015 р. Так, у минулому році було виявлено фінансових порушень, що призвели до втрат фінансових та матеріальних ресурсів, на суму 3870585,34 грн. Поряд із цим виявлено 357 випадків нецільового використання бюджетних коштів та незаконних витрат на суму 2737244,98 грн. Далі, якщо зіставити статистичні дані різних контролюючих та правоохоронних органів, стає незрозумілим, як вирішується питання за фактами вчинення розкрадань бюджетних коштів. Так, наприклад, у 2015 р. органами ДФІ було передано до правоохоронних органів 1952 матеріали ревізій і перевірок щодо фінансових порушень, які призвели до втрат фінансових та матеріальних цінностей, щодо 1053 з них було розпочато досудове розслідування і тільки 342 особам вручено повідомлення про підозру⁴. Поряд із цим, звернувшись до статистичних звітів Генеральної прокуратури України, встановлено, що у 2015 р. обліковано лише 15 кримінальних правопорушень за ст. 210 КК України, з яких одно кримінальне провадження закрито з обви-

³ Про державний бюджет на 2016 р. : Закон України від 25 груд. 2015 р. № 2456-VI : за станом на 19 трав. 2016 р. / Верховна Рада України // Офіц. вісн. України. – 2016. – № 2. – С. 213.

⁴ Звіт про результати діяльності Держфінінспекції та її територіальних органів за січень – грудень 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/122302>. – Заголовок з екрану.

нувальним актом, а інші закриті у зв'язку зі встановленням відсутності події кримінального правопорушення або відсутності в діянні складу кримінального правопорушення⁵. Тобто стає очевидним, що службові особи, які вчиняють злочини, пов'язані з бюджетними коштами, практично не несуть кримінальної відповідальності. Останнє є прямим свідченням безкарності злочинців, що взагалі є неприпустимим у державі, яка на державному та міжнародному рівнях декларує бажання подолати корупцію в правоохоронних та судових органах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання кримінально-правової охорони бюджетної сфери не є новим для кримінально-правової науки. Окремі аспекти проблеми розглядалися в роботах Ю. Л. Анісімова, К. С. Арутюняна, А. В. Бабяка, Д. О. Бойкова, О. О. Дудорова, Н. О. Гуторової, О. Г. Карпова, В. А. Некрасова, О. С. Русакової, І. А. Сікорської, Р. Л. Степанюка, О. В. Тихонової, Р. Р. Фазилова та інших провідних учених. Однак, не зважаючи на достатню кількість наукових праць, з огляду на постійне реформування розділів Кримінального кодексу України (далі – КК), а також необхідність забезпечення належної правової охорони сфери використання бюджетних коштів, набуває особливої актуальності здійснення ґрунтовного наукового дослідження покарання за нецільове використання бюджетних коштів.

Метою статті є дослідження видів покарань за нецільове використання бюджетних коштів та формулювання об'єктивних, справедливих та своєчасних шляхів вдосконалення відповідальності за цей злочини.

Виклад основного матеріалу. Чинна редакція ст. 210 КК України «Нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням» містить дві частини. У першій частині передбачено відповідальність за нецільове використання бюджетних коштів службовою осо-

⁵ Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за січень – листопад 2015 р. [Електронний ресурс] // Генеральна прокуратура України. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua/ua/stst2011.html?dir_id=112661&libid=100820&c=edit&_c=fo. – Заголовок з екрану.

бою, а так само здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням всупереч Бюджетному кодексу України чи закону про Державний бюджет України на відповідний рік, якщо предметом таких дій були бюджетні кошти у великих розмірах. У другій частині встановлено такі обтяжуючі обставини, як вчинення цього злочину в особливо великих розмірах, повторно або за попередньою змовою групою осіб.

За вчинення службовою особою нецільового використання бюджетних коштів у великих розмірах (станом на 2016 р. сума використаних усупереч цільового призначення коштів має складати *понад 689 тис. грн.* (курсів наш – Р. В.), законодавцем встановлено такі альтернативні види покарань:

1) штраф у розмірі від 100 до 300 неоподатковуваних доходів громадян (*від 1700 до 5100 грн.*);

2) виправні роботи на строк до 2 років;

3) обмеження волі на строк до 3 років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатись певною діяльністю на строк до 3 років або без такого.

З урахуванням положень ст. 12 КК України, це злочин невеликої тяжкості, оскільки не передбачає покарання у виді позбавлення волі, а закріплює інші більш м'які види покарань.

На нашу думку, під час конструювання санкції аналізованої статті законодавцем не повною мірою дотримано принцип справедливості, зокрема в частині визначення розміру штрафу. Видається незрозумілим значний розрив між розміром завданих збитків (*від 689 тис. грн.*) та розміром штрафу, який повинна сплатити винна особа (*не більше 5100 грн.*). У цьому випадку законодавцем не дотримано принцип відповідності між тяжкістю вчиненого злочину та розміром покарання за нього. Якщо це злочин невеликої тяжкості, то і розмір штрафу бажано було б визначити відповідно до ст. 12 КК України в розмірі понад 3 тис. неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (понад 51 тис. грн.).

Також не є зрозумілим, чому за вчинення службового корупційного злочину у санкції статті передбачено покарання у вигляді виправних робіт. Нагадаємо, що відповідно до ст. 57 КК України покарання у вигляді виправних робіт відбувається за місцем роботи засудженого з відрахуваннями в дохід держави від 10 до 20 % доходу. Поряд із цим у ч. 2 ст. 57 КК України зазначено, що виправні роботи не застосовуються до державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування, якими є головні розпорядники та розпорядники бюджетних коштів. Таким чином, виникає колізія між нормами Загальної та Особливої частин КК України. У зв'язку з цим, на нашу думку, потребує законодавчого перегляду питання передбачення в санкції кримінально-правової норми за нецільове використання бюджетних коштів покарання у вигляді виправних робіт.

Узагальнення практики щодо видів покарань, які застосовуються судами України за вчинення злочину, передбаченого ст. 210 КК України, показує, що суди не призначають виправні роботи за цей злочин. Вважаємо, що найбільш оптимальним видом покарання за нецільове використання бюджетних коштів без кваліфікуючих ознак було б покарання у виді обмеження волі на строк до 3 років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатись певною діяльністю на строк до 3 років. Таким чином, вбачається, що покарання у виді справедливого розміру штрафу та обмеження волі здатне повною мірою забезпечити реалізацію своєї мети та не допустити негативного впливу на особу, якого вона може зазнати у разі відбування покарання у виді позбавлення волі в умовах ізоляції від суспільства.

Варто зауважити, що ч. 2 ст. 210 КК України встановлено такі види покарань за вчинення аналізованого злочину в особливо великих розмірах (у 2016 р. відповідна сума бюджетних коштів складає понад 2067000 грн. – Р. В.), повторно або за попередньою змовою групою осіб:

- 1) обмеження волі на строк від 2 до 5 років;

2) позбавлення волі на строк від 2 до 6 років з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до 3 років.

Виходячи із санкції статті, вчинення нецільового використання бюджетних коштів за наявності кваліфікуючих ознак є тяжким злочином, оскільки до особи може бути застосовано позбавлення волі на строк до 6 років.

Аналіз правозастосовної практики показує, що за подібні злочини суд, як правило, призначає покарання у виді обмеження волі й одразу звільняє особу від реального відбування покарання на підставі ст. 75 КК України зі встановленням іспитового строку. Тобто винна особа практично не зазнає суттєвих обмежень. Тому, на наше переконання, було б правильним доповнити санкцію ч. 2 ст. 210 КК України покаранням у виді штрафу, розмір якого відповідав би тяжкості злочину, згідно зі ст. 12 КК України, на рівні не більше 25 тис. неоподатковуваних мінімумів доходів громадян (425 тис. грн.).

Разом із тим, викликає здивування, що санкція статті не містить такого альтернативного виду покарання, як конфіскація майна, адже з урахуванням специфіки досліджуваного злочину, а також того факту, що нецільове використання бюджетних коштів є одним із видів службових зловживань, передбачення конфіскації майна було б соціально виправданим у тих випадках, коли злочин вчинено умисно та з корисливих мотивів.

Окремо слід зупинитися на питанні застосування іншого заходу кримінально-правового характеру – спеціальній конфіскації. На відміну від покарання - конфіскації майна, що виступає інструментом відновлення соціальної справедливості, спеціальна конфіскація відновлює матеріальне становище сторін, що існувало до вчинення злочину⁶. Правова регламентація застосування спеціальної конфіскації передбачена ст. 96¹ КК. До цієї норми 18 лютого 2016 р. були внесені зміни, внаслідок чого було розширено перелік злочинів, за вчинення яких застосовується спеціальна конфіскація. У такому

⁶ Карпов К. Н. Другие меры уголовно-правового характера как средство противодействия совершению преступлений : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.08 / К. Н. Карпов ; Ом. акад. МВД РФ. – Омск, 2010. – С. 188–190.

переліку міститься зокрема й ч. 1 ст. 210 КК України. Щодо такого рішення законодавця виникає питання: чому в разі вчинення простого, не кваліфікованого виду нецільового використання бюджетних коштів законодавець передбачив цей вид кримінально-правового характеру, а у разі вчинення цього виду службового зловживання в особливо великих розмірах, повторно або за попередньою змовою групою осіб застосування спеціальної конфіскації не передбачено. Вважаємо, що вказана прогалина потребує відповідної реакції з боку законодавчого органу.

Продовжуючи роздуми в напрямі приведення кримінально-правової санкції у відповідність до вимог сьогодення, слід згадати про поданий на розгляд Верховної Ради України депутатом Є. В. Мураєвим проект Закону «Про внесення змін до Кримінального кодексу України (щодо підвищення відповідальності за нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням)» від 13 квітня 2016 р. № 4407. Зазначеним проектом Закону пропонується передбачити більш суворе покарання за вчинення нецільового використання бюджетних коштів. Так, за діяння, передбачене ч. 1 ст. 210 КК України, пропонується встановити покарання у виді *позбавленням волі на строк до п'яти років*, з позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років. Тобто вноситься пропозиція виключити покарання у вигляді штрафу, виправних робіт та обмеження волі і замінити ці покарання на позбавлення волі на строк до п'яти років з обов'язковим позбавленням права обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю на строк до трьох років⁷.

Зазначений законопроект передбачає конструювання розглядуваного складу злочину як злочину середньої тяжкості та значно посилює за нього

⁷ Про внесення змін до Кримінального кодексу України (щодо підвищення відповідальності за нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням): проект Закону від 13 квіт. 2016 р. № 4407 // [Електронний ресурс] // Верховна Рада України: офіц. сайт. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58706. – Заголовок з екрану.

покарання. Зрозуміло, що представлена законодавча ініціатива є одним із проявів активно впроваджуваної у вітчизняне законодавство антикорупційної стратегії, однак принципу економії кримінальної репресії відведено другорядну роль. На наш погляд, встановлення покарання у виді позбавлення волі не вирішить проблему вчинення службовою особою нецільового використання бюджетних коштів. Вбачається, що більш доцільним буде застосування альтернативних видів покарань, не пов'язаних із позбавленням волі. Зокрема, як зазначалося вище, вважаємо, що найбільш прийнятним є покарання у виді обмеження волі з обов'язковим позбавленням права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю та штраф.

Змінюючи покарання за ч. 2 ст. 210 КК України, ініціатор законопроекту демонструє категоричність та безальтернативність. Зокрема, пропонується виключити покарання у виді обмеження волі, натомість залишити позбавлення волі на *строк від дванадцяти до п'ятнадцяти років або довічне позбавлення волі з конфіскацією майна*. З урахуванням такої санкції, злочин має стати особливо тяжким. Аргументуючи такі радикальні пропозиції, автори законопроекту вважають, що саме така конструкція норми спроможна більш ефективно виконувати функції загальної та спеціальної превенції покарання⁸.

Ми підтримуємо думку, що застосування позбавлення волі як найгострішого прояву кримінальної репресії вимагає більш обачного підходу, оскільки, крім позитивних, цьому виду покарання властива й низка негативних моментів (таких, зокрема, як недостатня ефективність загальної превенції, стабільність рівня рецидиву, незворотні зміни психіки людини та її особистих характеристик, що зумовлюються тривалим (понад п'ять-шість років) її перебуванням у місцях позбавлення волі). Варто зазначити, що небезпечність

⁸ Про внесення змін до Кримінального кодексу України (щодо підвищення відповідальності за нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням) : проект Закону від 13 квіт. 2016 р. № 4407 // [Електронний ресурс] // Верховна Рада України : офіц. сайт. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58706. – Заголовок з екрану.

службової особи, яка вчинила будь-який вид службового зловживання зникає з моменту її усунення від службових повноважень, тому в її ізоляції від суспільства навряд чи є сенс. У зв'язку з цим важливим завданням сучасного кримінального законодавства є мінімізація негативних властивостей позбавлення волі, підвищення його ефективності як необхідного засобу захисту суспільства від найбільш небезпечних посягань (зокрема, насильницьких злочинів проти особи), підтримання законності та правопорядку. Одним зі шляхів його вирішення є дотримання принципу справедливості під час призначення позбавлення волі⁹.

Висновки та перспективи подальших досліджень. Таким чином, підсумовуючи вищевикладене зазначимо, що наукова спільнота, практичні працівники та законодавець повинні прагнути до того, щоб принцип справедливості покарання дотримувався у чинному законодавстві на найвищому рівні. Саме він акумулює в собі принципи законності, рівності громадян перед законом, гуманізму кримінального права, які у своїй сукупності характеризують якісну сторону справедливості. Тільки за умови справедливого Закону про кримінальну відповідальність він буде максимально ефективно реалізовувати одне з найважливіших своїх завдань – загальної та спеціальної превенції.

Руфанова В. Н. Наказание за нецелевое использование бюджетных средств

Статья посвящена исследованию дискуссионных вопросов уголовной ответственности за нецелевое использование бюджетных средств. Автором предоставляются аргументы относительно целесообразности расширения санкции ст. 210 Уголовного кодекса Украины другими видами наказаний.

Ключевые слова: бюджет, бюджетные деньги, наказание, штраф, нецелевое использование бюджетных средств, финансовые нарушения, государственные ресурсы.

⁹ Скакун О. Є. Реалізація принципу справедливості в процесі призначення покарання у виді позбавлення волі : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.08 / О. Є. Скакун ; Харків. нац. пед. ун-т імені Г. С. Сковороди – Х., 2011. – 22 с.

Rufanova V. M. The punishment of the illegal use of budgetary funds

The article is devoted to debatable questions of criminal responsibility for illegal use of budgetary funds. The author gives the arguments about the feasibility of expanding the sanction of the Art. 210 of the Criminal Code of Ukraine with other types of penalties.

Key words: *budget, budget funds, penalty, fine, the illegal use of budgetary funds, financial violations, state resources.*