

КРИМІНАЛЬНЕ ПРАВО ТА КРИМІНОЛОГІЯ; КРИМІНАЛЬНО-ВИКОНАВЧЕ ПРАВО

УДК 343.9:343.95

DOI <https://doi.org/10.32782/TNU-2707-0581/2024.2/11>

Добрянська Н.В.

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

Барсученко І.В.

Адвокатське об'єднання «ПРЕМСР ГРУП»

СУСПІЛЬНА НЕБЕЗПЕКА НЕЦІЛЬОВОГО ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ

У статті висвітлені окремі підходи щодо визначення суспільної небезпеки кримінального правопорушення, передбаченого статтею 210 Кримінального кодексу України. Автором з'ясовано об'єктивні ознаки нецільового використання бюджетних коштів відповідно до диспозиції статті 210 Кримінального кодексу України.

Аргументовано, що суспільна небезпека нецільового використання коштів як елемент об'єктивної сторони, обумовлена сукупністю протиправних суспільно небезпечних діянь суб'єкта правопорушення та негативних наслідків, які настають у зв'язку із вчиненням таких діянь.

У статті доведено, що криміналізація нецільового використання бюджетних коштів службовою особою, 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, зумовлена суспільною небезпекою цього правопорушення. З'ясовано, що за змістом статті 210 Кримінального кодексу України суспільна небезпека нецільового використання бюджетних коштів пов'язана з обсягом предмета таких дій, а саме – таким предметом мають бути бюджетні кошти у великих розмірах, що є еквівалентом суми, яка в тисячу і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян.

Обґрунтовано, що в умовах дії воєнного чи надзвичайного стану суспільна небезпека кримінального правопорушення, передбаченого статтею 210 Кримінального кодексу України, підвищується.

На підставі проведеного науково-правового аналізу автором визначено основні ознаки суспільної небезпеки нецільового використання бюджетних коштів та охарактеризовано ці ознаки. Автором обґрунтовано, що суспільна небезпека нецільового використання бюджетних коштів та її ступень обумовлюються конкретними проявами дій або бездіяльності суб'єкта цього кримінального правопорушення.

Ключові слова: бюджетні кошти, нецільове використання, суспільна небезпека, криміналізація, об'єктивна сторона.

Постановка проблеми. Частиною першою статті 210 Кримінального кодексу України (далі – КК України) передбачена кримінальна відповідальність за нецільове використання бюджетних коштів службовою особою, а так само здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призна-

чень 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 [1]. Відповідно до примітки до ст. 45 КК України це правопорушення віднесено до корупційних кримінальних правопорушень, що саме по

собі свідчить про підвищену суспільну небезпеку цього злочину.

Разом з тим, суспільна небезпека цього правопорушення безпосередньо пов'язана з предметом правопорушення, зокрема кримінальна відповідальність настає у випадку, якщо предметом є бюджетні кошти у сумі, що в тисячу і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян.

Особливої актуальності проблема нецільового використання бюджетних коштів набуває в умовах сьогодення, коли цілеспрямованість бюджетних видатків та бюджетна дисципліна напряму впливають на такі показники, як обороноздатність держави, економічна спроможність виконувати свої внутрішні та зовнішні зобов'язання тощо.

На цій підставі обґрунтування суспільної небезпеки нецільового використання бюджетних коштів дасть можливість більш ґрунтовано підійти до питання криміналізації цього кримінального правопорушення.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Окремі аспекти визначення суспільної небезпеки нецільового використання бюджетних коштів досліджували такі науковці, як В. В. Василевич, М. Губа, В. І. Куценко, Ю. О. Левченко, О. М. Олійник, О. Шевчишин, Д. С. Шиян та ін. Разом з тим, попереднє вивчення наукових робіт показує, що більшість науковців недостатню увагу приділяли визначенню та обумовленості суспільної небезпеки нецільового використання бюджетних коштів, а досліджували це питання фрагментарно у сукупності з іншою проблематикою.

Постановка завдання. Метою цього дослідження є обґрунтування суспільної небезпеки кримінального правопорушення, передбаченого ст. 210 КК України. Для досягнення поставленої мети визначені та реалізовані такі завдання: визначити обумовленість суспільної небезпеки нецільового використання бюджетних коштів; з'ясувати особливості об'єктивної сторони кримінального правопорушення, передбаченого ст. 210 КК України; виявити причинно-наслідковий зв'язок між протиправним діянням та шкідливими (небезпечними) наслідками як елементів об'єктивної сторони нецільового використання бюджетних коштів.

Виклад основного матеріалу. Обумовленість суспільної небезпеки кримінального правопорушення, передбаченого ст. 210 КК України, визначається, головним чином, предметом, об'єктом та формою вираження протиправного діяння, яке становить об'єктивну сторону цього кримінального правопорушення.

Зокрема, предметом нецільового використання бюджетних коштів є бюджетні кошти, які у примітці до ст. 210 КК України визначаються як кошти, що включаються до державного бюджету і місцевих бюджетів незалежно від джерела їх формування [1].

У свою чергу п. 11 ч. 1 ст. 1 Бюджетного кодексу України (далі – БК України) визначає бюджетні кошти (кошти бюджету) як належні відповідно до законодавства надходження бюджету та витрати бюджету [2].

Порівняльний аналіз наведених вище норм свідчить, що на відміну від БК України, який до бюджетних коштів відносить як кошти, що надходять, так і кошти, які витрачаються з бюджету, КК України у примітці до ст. 210 такими коштами називає ті, що містяться (обліковуються) у місцевому чи державному бюджетах. Тобто для окреслення предмету кримінального правопорушення, передбаченого ст. 210 КК України, важливим є знаходження відповідних коштів на обліку в бюджеті державного або місцевого рівня.

Позаяк, суспільна небезпека цього виду кримінального правопорушення виражається у спотворенні принципу цільового використання бюджетних коштів, що закріплений, зокрема у ст. 7 БК України та визначається як можливість використання бюджетних коштів тільки на цілі, визначені бюджетними призначеннями та бюджетними асигнуваннями [2].

У науковій літературі наголошується на тому, що принцип цільового використання бюджетні кошти у розгорнутому вигляді означає використання таких коштів на цілі, визначені бюджетними призначеннями, бюджетними асигнуваннями, паспортом бюджетної програми чи порядком використання бюджетних коштів [3, с. 178].

Важливо звернути увагу, що у ст. 7 БК України принцип цільового використання бюджетних коштів виокремлюється у системі інших принципів, зокрема таких, як принципи ефективності та результативності, справедливості і неупередженості [2]. На відміну від цих принципів, принцип цільового використання бюджетних коштів означає їх використання відповідно до визначених цільових програм (бюджетних призначень) тощо. При цьому питання ефективності, доцільності чи обґрунтованості відповідних бюджетних призначень не є предметом перевірки.

Звідси логічно слідує, що об'єктивну сторону кримінального правопорушення, передбаченого ст. 210 КК України, не можуть складати діяння

щодо неефективного або необґрунтованого визначення бюджетних програм.

Разом з тим, як правильно зазначає О. Шевчишин, використання коштів за невідповідними кодами економічної класифікації видатків може свідчити про можливе порушення принципу цільового використання бюджетних коштів, однак не може вважатися єдиною достатньою підставою для кваліфікації діяння за ст. 210 КК України. Зокрема, на думку науковця, необхідно враховувати, що в умовах застосування програмно-цільового методу не буде вважатися використанням коштів не за цільовим призначенням здійснення видатків за кодом економічної класифікації, що не в повній мірі відповідає економічній сутності платежу, однак відповідає цілям, визначеним у паспорті бюджетної програми чи в порядку використання бюджетних коштів [3, с. 179].

Незважаючи на лаконічність визначення принципу цільового використання бюджетних коштів. Наведеного у ст. 7 БК України, об'єктивна сторона кримінального правопорушення, передбаченого ст. 210 КК України, може набувати різноманітних форм зовнішнього вираження, які впливають у тому числі й на ступінь суспільної небезпеки цього кримінального правопорушення.

При цьому варто погодитися з думкою деяких науковців, які зауважують, що дослідження проблеми неналежного використання бюджетних коштів, їх розходження без встановлених цілей або перевищенням встановлених, є ключовим для розуміння структури, механізмів та наслідків таких порушень. Аналіз цього аспекту вказує на недоліки в управлінні бюджетом та має критичне значення для фінансової стабільності і економічного зростання країни, адже ефективно використання цих ресурсів сприяє досягненню бюджетних мет цілей, підтримує рівень життя громадян і сприяє економічному зростанню [4, с. 218].

Інакше кажучи диференціація та ґрунтовне дослідження можливих форм вираження протиправних діянь (дій або бездіяльності) суб'єктів вчинення кримінального правопорушення, передбаченого ст. 210 КК України, дасть змогу окреслити наявні проблеми у сфері розпорядження бюджетними коштами та сфері контролю за цільовим використанням таких коштів.

На підставі аналізу змісту диспозиції ст. 210 КК України деякі науковці доходять висновку, що нецільове використання бюджетних коштів може набувати вигляду: 1) фінансування за рахунок бюджетних коштів видатків, не передбачених видатковими статтями затвердженого бюджету; 2)

використання бюджетних коштів, що мали цільове спрямування, з іншою метою, тобто фінансування одних видатків за рахунок інших статей видатків (наприклад, фінансування виробництва за рахунок коштів, призначених для виплати заробітної плати тощо) [5, с. 574-575].

При цьому, як зазначає М. Губа, досліджуючи правові засади застосування санкцій за порушення бюджетного законодавства, з об'єктивної сторони склад кримінального правопорушення, передбаченого ст. 210 КК України, є формальним та вважається закінченим після вчинення будь-якої з незаконних дій чи бездіяльності з предметом злочину. Тобто закінченням злочинного використання бюджетних коштів необхідно вважати той час, коли відбудеться рух коштів, що підпадають під ознаки предмета злочину, з бюджетного рахунку на поточний рахунок відповідного підприємства. На практиці вчинення цього виду правопорушення може здійснюватися й у формі бездіяльності, коли, наприклад, платіжне доручення, що надійшло до казначейства із вимогою щодо перерахування коштів отримувачеві, зазначеному в цьому документі, не було виконане уповноваженою особою; у цьому випадку матиме місце закінчений замах на злочин, відповідальність за який передбачена ст. 210 КК України [6, с. 224].

Вказане підтверджує, що суспільна небезпека нецільового використання бюджетних коштів полягає у шкідливих наслідках діяння, що складає об'єктивну сторону досліджуваного виду кримінального правопорушення, яке завжди має вираження або у вигляді ненадходження коштів за очікуваним цільовим призначенням або у формі руху коштів у напрямку, не передбаченому бюджетною програмою або іншим документом.

У теорії кримінального права зазначається, що основним наслідком вчинення нецільового використання бюджетних коштів є спричинення шкоди фінансуванню та здійсненню програм і заходів, які реалізуються за рахунок відповідних бюджетних коштів [5, с. 581].

Деякі науковці також наголошують, що суспільна небезпека нецільового використання бюджетних коштів полягає у порушенні планів використання фінансових ресурсів, що призводить до розбалансованості системи державних фінансів та економіки [6, с. 224].

Особливо актуальною на сьогодні є проблема нецільового використання бюджетних коштів у сфері оборони, позаяк. Цьому питанню присвячено чимало досліджень вітчизняних науковців.

Зокрема, О. М. Олійник на підставі проведеного дослідження економічних злочинів у сфері оборони пропонує під нецільовим використанням бюджетних коштів у Збройних Силах України розуміти антисоціальне економічне явище відносно масового незаконного збагачення у різний спосіб військовослужбовців, інших розпорядників та одержувачів бюджетних коштів у великих та особливо великих розмірах, що виділяються на утримання, модернізацію та інші види діяльності Збройних Сил [7, с. 140].

У період дії правового режиму воєнного стану нецільове використання бюджетних коштів у сфері оборони може спричинити виникнення не лише загрози локальним інтересам обороноздатності держави, але й поставити під удар такі національні інтереси, як збереження територіальної цілісності та суверенітету.

Необхідно погодитися з тим, що соціальна небезпека нецільового використання бюджетних коштів у сфері оборони полягає у суттєвому скороченні фінансування основних напрямів діяльності Міноборони України, що своєю чергою, природно призводить до зменшення рівня національної безпеки України, погіршення її обороноздатності [8, с. 120].

Крім того, нецільове використання бюджетних коштів у сфері оборони може зумовлювати несвоєчасне фінансування державних закупівель на потреби Збройних Сил України та інших інститутів, що приймають активну участь у відсічі збройної агресії та інших оборонних заходах.

Те ж саме стосується й інших сфер державного управління, де виникає загроза несвоєчасного фінансування у зв'язку із нецільовим використанням бюджетних коштів.

Як зазначається у науковій літературі – і з цим слід погодитися, нецільове використання бюджетних коштів, подекуди, виходить за межі якоїсь однієї галузі публічного управління, оскільки є серйозною загрозою для фінансової стабільності держави у цілому [4, с. 218].

При цьому, визначаючи таку складову об'єктивної сторони кримінального правопорушення, передбаченого ст. 210 КК України, як шкідливі наслідки, необхідно вказати, що такі наслідки безпосередньо й створюють суспільну небезпеку.

В указаному аспекті важливим також є визначення головних детермінантів вчинення цього кримінального правопорушення, що дозволить не тільки з'ясувати безпосередні причини та умови, що сприяють його вчиненню, але й розкрити осно-

вні недоліки організацію бюджетного процесу.

Деякі вчені зауважують, що однією з детермінантів нецільового використання є недостатність контролю та нагляду за бюджетними видатками. Зокрема, аналізуючи бюджетне законодавство, В. В. Василевич та Ю. О. Левченко доходять висновку проте, що цим законодавством не встановлені чіткі процедури та механізми здійснення відповідного контролю, що зумовлює ризики витрат на проєкти або програми, які не є пріоритетними для розвитку країни або не відповідають соціальним потребам громадян. Для запобігання нецільовому використанню бюджетних ресурсів, на думку вчених, необхідно впроваджувати ефективні механізми контролю та відповідальності, розробивши чіткі процедури та критерії для виділення коштів з бюджету, забезпечення спрямованості бюджетних коштів на проєкти і програми, які відповідають стратегічним цілям країни та соціальним потребам громадян [4, с. 218].

З наведеною думкою можна погодитися, але лише частково, адже на етапі планування витрат бюджетів усіх рівнів шляхом формування (проєктування) бюджетних цільових програм та визначення заходів, що потребують стратегічного та першочергового фінансування, йдеться скоріше про ефективність використання бюджетних коштів, а не про дотримання принципу їх цільового використання. Останній принцип зумовлює необхідність чіткого дотримання бюджетної дисципліни, виходячи з уже наявних бюджетних планів та програм.

Тому більш обґрунтованою видається думка О. М. Олійника, який, визначаючи причини нецільового використання бюджетних коштів у сфері оборони, доходить висновку, що вчинення цього кримінального правопорушення в означеній сфері зумовлюється низкою взаємопов'язаних криміногенних детермінантів організаційно-управлінського, правового, соціально-економічного, морально-психологічного, ідеологічного, технічного та іншого характеру. З точки зору вченого, враховуючи різноманіття способів вчинення даного виду економічних злочинів у військовій сфері, а також їх так званий полідетермінантний характер, це вимагає вироблення науково обґрунтованих, конкретних, адресних й економічно доцільних заходів із запобігання нецільовому використанню бюджетних коштів у Збройних Силах України [9, с. 4].

Теж саме стосується й інших сфер, у яких може вчинятися кримінальне правопорушення, передбачене ст. 210 КК України. У таких випад-

ках суспільна небезпека виражається у несвоєчасному фінансуванні заходів на виконання функцій та завдань держави у різних сферах.

Висновки. Отже, нецільове використання бюджетних коштів є кримінальним правопорушенням у сфері господарської діяльності та одночасно корупційним правопорушенням, відповідальність за яке передбачена ст. 210 КК України. Предметом цього виду правопорушення можуть бути лише бюджетні кошти у сумі, яка у тисячу та більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян.

З огляду на об'єктивну сторону нецільового використання бюджетних коштів суспільна небезпека цього виду кримінального правопорушення, головним чином, полягає у відсутності належного, своєчасного та/або повного фінансування

державою заходів, спрямованих на виконання її зобов'язань перед своїми громадянами (фінансування соціальних заходів, виконання рішень суду), а також на виконання інших завдань та функцій, що включає захист державного суверенітету та територіальної цілісності (сфера оборони), надання адміністративних послуг (сфера оплати праці державним службовцям, модернізація сфери адміністративних послуг), здійснення судочинства (сфера фінансування судів та суддів) тощо.

Особливу суспільну небезпеку в умовах сьогодення становить нецільове використання бюджетних коштів у сфері оборони, оскільки це безпосередньо позначається на обороноздатності держави та її спроможності виконувати свої повноваження у сфері захисту суверенітету та територіальної цілісності.

Список літератури:

1. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text> (дата звернення – 03.05.2024).
2. Бюджетний кодекс України від 08.07.2010 № 2456-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2456-17#Text> (дата звернення – 03.05.2024).
3. Shevchyshyn O. Legal protection of targeted and effective use of budget funds. *Visegrad journal on human rights*. 2019. Vol. 2. P. 176-181.
4. 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. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету. Серія Право*. 2023. Вип. 78. Ч. 2. С. 214-219.
5. Куценко В. І., Шиян Д. С., Шиян О. Ю. Криміналістична характеристика нецільового використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням. *Криміналістика і судова експертиза*. 2022. Вип. 67. С. 571-583.
6. Губа М. Правові засади застосування санкцій за порушення бюджетного законодавства. *Підприємництво, господарство і право*. 2019. № 12. С. 221-225.
7. Олійник О. М. Поняття та види нецільового використання бюджетних коштів у Збройних Силах України. *Проблеми законності*. 2014. Вип. 126. С. 139-145.
8. Олійник О. М. Детермінація нецільового використання бюджетних коштів у Збройних силах України. *Право і Безпека*. 2014. № 2. С. 119-124.
9. Олійник О. М. Щодо актуальності нецільового використання бюджетних коштів у Збройних Силах України. *Вісник Асоціації кримінального права*. 2014. URL: <http://law-dep.pu.if.ua/conference2014/articles/oliunyk.pdf> (дата звернення – 03.05.2024)..

Dobrianska N.V., Barsuchenko I.V. PUBLIC DANGER OF MISUSE OF BUDGET FUNDS

The article highlights separate approaches to determining the public danger of a criminal offense provided for in Article 210 of the Criminal Code of Ukraine. The author has identified objective signs of misuse of budget funds in accordance with the provisions of Article 210 of the Criminal Code of Ukraine.

It is argued that the public danger of misappropriation of funds as an element of the objective side is determined by the totality of illegal socially dangerous actions of the subject of the offense and the negative consequences that arise in connection with the commission of such actions.

The article proves that the criminalization of inappropriate use of budget funds by an official, as well as the implementation of budget expenditures or the provision of loans from the budget without the established budget allocations or with their excess in violation of the Budget Code of Ukraine or the law on the State Budget of Ukraine for the relevant year, is caused by the public danger of this offense. It has been found that according to the content of Article 210 of the Criminal Code of Ukraine, the public danger of inappropriate use of budget funds is related to the scope of the subject of such actions, namely, such subject should be budget funds in large amounts, which is the equivalent of an amount of one thousand or more times exceeds the tax-free minimum income of citizens.

It is substantiated that in the conditions of martial law or a state of emergency, the public danger of the criminal offense provided for in Article 210 of the Criminal Code of Ukraine increases.

On the basis of the conducted scientific and legal analysis, the author identified the main signs of public danger of inappropriate use of budget funds and characterized these signs. The author substantiated that the public danger of misuse of budget funds and its degree are determined by specific manifestations of actions or inaction of the subject of this criminal offense.

Key words: *budget funds, inappropriate use, public danger, criminalization, objective side.*