

Національний університет «Львівська політехніка»

Міністерство освіти і науки України

Кваліфікаційна наукова

праця на правах рукопису

ПИСАРЧУК ІВАН ВАСИЛЬОВИЧ

УДК 343.123.12:343.37

ДИСЕРТАЦІЯ

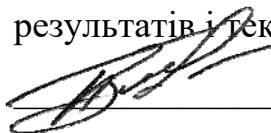
**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ОСНОВИ ДІЯЛЬНОСТІ
ОПЕРАТИВНИХ ПІДРОЗДІЛІВ У ПРОТИДІЇ
НЕЦІЛЬОВОМУ ВИКОРИСТАННЮ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ
СЛУЖБОВИМИ ОСОБАМИ**

12.00.09 – кримінальний процес та криміналістика;
судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність

Галузь знань – Юридичні науки

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук

Дисертація містить результати власних досліджень. Використання ідей,
результатів і текстів інших авторів мають посилання на відповідне джерело

 І. В. Писарчук

Науковий керівник: Гумін Олексій Михайлович, доктор юридичних наук, професор

Львів – 2018

АНОТАЦІЯ

Писарчук І. В. Організаційно-правові основи діяльності оперативних підрозділів у протидії нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність». – Національний університет «Львівська політехніка», Львів, 2018.

Дисертація присвячена вирішенню комплексного наукового і прикладного завдання щодо оптимізування діяльності оперативних підрозділів Департаменту захисту економіки Національної поліції України у протидії нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами.

Актуальність наукового дослідження підтверджено тим, що в однією найважливіших проблем сучасного економічного розвитку є виконання вимог ст. 95 Конституції України щодо ефективного використання державних фінансових ресурсів на загальносуспільні потреби, розміру і цільового спрямування цих видатків. Дослідження окресленої проблеми засвідчує, що у бюджетній сфері у процесі нецільового використання бюджетних коштів службовими особами збитки становлять понад 1,4 млрд. грн. на рік. Учинення таких злочинів супроводжується корисливою метою із залученням державних і приватних бізнесових структур господарської діяльності або за сприяння органів, які мають повноваження щодо контролю за цією діяльністю. Одним із основних завдань контролю за цільовим використанням бюджетних коштів службовими особами покладений на підрозділи Департаменту захисту економіки Національної поліції України і потребує подальшого розроблення й удосконалення методики їхньої діяльності щодо протидії зазначеним правопорушенням.

У першому розділі «Теоретико-правові засади діяльності оперативних підрозділів у протидії нецільовому використанню бюджетних коштів

службовими особами» досліджено теоретичні аспекти проблеми протидії оперативними підрозділами нецільовому використанню бюджетних коштів, наведено економічно-правову характеристику бюджетної сфери та розроблено оперативно-розшукову характеристику нецільового використання бюджетних коштів службовими особами.

На основі вивчення наукових джерел радянського періоду з'ясовано, що проблеми протидії злочинам у бюджетній сфері становили інтерес учених і практиків у рамках діяльності оперативних підрозділів ОВС щодо виявлення, попередження та розкриття злочинів із викрадення бюджетних коштів. Здебільшого наукові розробки щодо протидії оперативними підрозділами правоохоронних органів нецільовому використанню бюджетних коштів припадає на період Незалежності України. Відтак науковці і практики сформували окрему теорію, яка потребує постійного удосконалення, з огляду на внесені зміни до оперативно-розшукового законодавства після прийняття 2012 р. Кримінального процесуального кодексу України.

Підтверджено, що нині співробітникам ДЗЕ НПУ задля успішної протидії нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами належить досконало знати соціально-економічну характеристику бюджетної сфери, нормативно-правові акти, що регламентують обіг бюджетних коштів, основних понять і термінів бюджетного та фінансового законодавства, зокрема таких, як бюджетний процес, бюджетний розпис, кошторис, бюджетні програми тощо. Визначено повноваження всіх контролюючих органів у сфері формування й витрачання бюджетних коштів, що вкрай необхідне співробітникам оперативних підрозділів для використання їхніх інформаційних ресурсів з метою швидкого виявлення бюджетних правопорушень.

Розроблено оперативно-розшукову характеристику нецільового використання бюджетних коштів службовими особами на основі аналізу наукових праць та практичної діяльності (звітів підрозділів ДЗЕ НПУ).

Зокрема, ця злочинність вирізняється високим рівнем латентності, структурою, динамікою, коефіцієнтом та іншими показниками, що дає змогу комплексно характеризувати злочинність і в абсолютних, і у відносних одиницях виміру за певний період часу і на певній території чи у певному регіоні або державі. Особливістю вчинення зазначених правопорушень є грубе недодержання службовими особами бюджетного законодавства та вчинення суміжних правопорушень у сфері власності та службових злочинів. Відтак, виокремлено основні способи і схеми вчинення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами, що становлять необхідну інформацію для розроблення науково обґрунтованих, ефективних заходів організації й тактики застосування оперативно-розшукових сил і засобів задля протидії таким правопорушенням.

Зроблено висновок, що службові особи вчиняють нецільове використання бюджетних коштів, яке передусім має вияв у негативному ставленні до закону і прагненні до збагачення, ігноруванні таких негативних наслідків, як дискредитація економічної діяльності, а також підрив принципу соціальної справедливості. Такі посадовці, крім злочинів, передбачених ст. 210 КК України, у формі пособництва в нецільовому використанні бюджетних коштів учиняють також злочини у сфері службової діяльності.

У другому розділі *«Оптимізація правових і організаційних основ оперативних підрозділів ДЗЕ НПУ із протидії нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами»* удосконалено стан законодавчого і відомчого нормативно-правового забезпечення такої діяльності юридичною впорядкованістю відносин, що виникають під час боротьби з цими видами злочинів. Доведено, що особливо складний процес використання механізму запобігання та виявлення зазначених правопорушень, пов'язаних із легалізацією коштів, здобутих злочинним шляхом, а також відстеження грошових потоків і призупинення грошових переказів у банківській системі тощо потребує удосконалення правових засад

використання оперативно-розшукових засобів. З метою активізації такої протидії зазначеним злочинам наведено деякі пропозиції щодо внесення доповнень до Кримінального кодексу України, Законів України «Про банки і банківську діяльність», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про Національну поліцію України» та ін.

Доведено, що обов'язковою складовою поліпшення протидії нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами є впровадження нових підходів до вдосконалення взаємодії оперативних підрозділів ДЗЕ НПУ з органами Державного казначейства, Державної фінансової інспекції України, Державної фіскальної служби України, Міністерства фінансів України, Рахунковою палатою, діяльність яких поширюється на всю бюджетну сферу, зокрема сферу цільового використання бюджетних коштів службовими особами. Відтак таку взаємодію розглянуто як процес невід'ємного інформаційного забезпечення їхньої діяльності, що удосконалює процес виявлення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами. Основною формою такої взаємодії, зокрема, є інформаційна. Наведені контролюючі органи здійснюють постійний контроль у формі надання дозволів на отримання та перерахування бюджетних коштів, здійснюють планові і позапланові перевірки щодо використання бюджетних коштів установами (обстеження й вивчення окремих напрямів фінансово-господарської діяльності, за результатами яких складають довідку або доповідну записку); документальні ревізії (фінансово-господарської діяльності, за результатами яких складають акт) та ін.

У третьому розділі «Основні напрями діяльності оперативних підрозділів ДЗЕ НПУ із протидії нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами» удосконалено наукової теорії щодо діяльності оперативних підрозділів із виявлення, попередження та припинення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами.

Вивчення практичної діяльності та наукових джерел дало змогу визначити основні форми удосконалення запобіжної діяльності оперативних підрозділів ДЗЕ НПУ, котрі реалізують державну політику щодо стратегії і тактики запобігання нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами шляхом використання спеціальних сил і засобів з метою впливу на рівень, структуру та динаміку злочинності. На основі наукових досліджень розроблено загальні заходи, які охоплюються державними програмами щодо підвищення ефективності виявлення та попередження злочинів на певний період і спрямовані на індивідуальне запобігання, що полягає у виявленні й обліку осіб, схильних до зазначеної злочинної діяльності, оперативно-профілактичному спостереженні щодо них і здійсненні запобіжного впливу.

Запропоновано напрями удосконалення оперативно-розшукових засобів і методів як алгоритму дій із виявлення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами. Зокрема, під таким процесом слід розуміти систему специфічних оперативно-розшукових заходів та інших організаційних дій із отримання початкової інформації щодо ознак зазначеного злочину (факту вчинення, слідів, предметів, документів, інформації, інших даних) та її процесуальної оцінки.

З метою удосконалення процесу припинення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами запропоновано такий порядок із документування злочинних дій: встановлення способу вчинення злочину (виявлення і фіксація відповідних фінансово-бухгалтерських і господарських документів); встановлення предмета злочину (бюджетні кошти у великих розмірах, збитки, які в тисячу і більше разів перевищують неоподаткованих мінімумів доходів громадян); проведення ревізії фінансово-господарської діяльності (визначення суми грошових коштів щодо їх нецільового використання); проведення відповідних судових експертиз (економічних, почеркознавчих, будівельно-технічних та ін.) для підтвердження злочинної діяльності посадової особи.

Розроблено і запропоновано окремі форми взаємодії оперативних працівників зі слідчим на завершальному етапі діяльності оперативних підрозділів залежно від виявлених протиправних дій, вчинених службовими особами щодо нецільового використання бюджетних коштів, а також у процесі виконання доручень слідчого щодо проведення слідчих (розшукових) і негласних слідчих (розшукових) дій.

Визначено, що проблема протидії оперативними підрозділами ДЗЕ НПУ нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами актуалізується з огляду на високий рівень організації діяльності таких осіб, заснованої на сучасних досягненнях науки і техніки, відмінному загальноосвітньому та спеціальному рівнях їхньої підготовки як висококваліфікованих співробітників. Відтак пошукова діяльність співробітників оперативних підрозділів нині має ґрунтуватися на вмінні аналізувати документообіг бюджетної системи України, його видаткову складову та порядок використання бюджетних коштів на цільові державні програми, на знанні основних способів вчинення та приховування нецільового використання бюджетних коштів, кваліфіковано використовувати спеціальні методи та засоби з отримання інформації про посадових осіб, які вчиняють зазначені злочини, тощо.

На основі вивчення теорії і практики, а також результатів власних досліджень сформовано підходи до методики запобігання нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами, до якої належать: виявлення й усунення кримінальної уразливості бюджетної системи шляхом нейтралізації протиправного впливу на неї приватних кримінальних підприємницьких структур; встановлення постійного оперативного супроводження бюджетних коштів; оперативно-розшуковий контроль каналів проходження і схем відмивання бюджетних коштів; своєчасне виявлення та застосування заходів впливу на службових та інших осіб, які готують або вчиняють нецільове використання бюджетних

коштів; виявлення недоліків і прогалин у бюджетному законодавстві і правоохоронній практиці, а також ініціювання заходів щодо їх усунення; проведення спеціальних профілактичних операцій «Бюджет», «Бюджетні фонди» та висвітлення результатів у ЗМІ.

Проблема удосконалення припинення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами полягає в усуненні неузгодженості законодавства щодо оперативно-розшукового документування в межах розгляду оперативно-розшукових справ (КПК України вніс суттєві обмеження – з моменту виявлення злочину розгляд справи призупиняється). Необхідним постає спрощення процедури про тимчасове зупинення грошових переказів у банківській системі за рішенням суду на основі матеріалів оперативно-розшукової діяльності.

З урахуванням наведеного у роботі розроблено модель зі здійснення пошуку фактичних даних про нецільове використання бюджетних коштів службовими особами, до якої належать: інформаційні пошукові системи ДЗЕ НПУ та інших державних правоохоронних та контролюючих органів; оперативно-розшукові методи для вивчення документів (контрактів, додатків до них, бухгалтерських звітів, банківських платежів, товарно-транспортних накладних та ін.); оперативно-технічні заходи для моніторингу комп'ютерних мереж, глобальної мережі Інтернет та ЗМІ про виділення бюджетних коштів на окремі програми та проведення конкурсів щодо виконання державних замовлень та ін.; використання допомоги осіб, на засадах добровільності, які мають доступ до договірної, бухгалтерської та банківсько-фінансової документації, зокрема працівників юридичних служб, бухгалтерії, економічно-планових відділів, касирів, матеріально відповідальних осіб та ін., представників контролюючих органів.

Огляд й узагальнення літературних джерел, а також результати власних досліджень засвідчили недостатній рівень діяльності оперативних підрозділів ДЗЕ НПУ з виявлення, попередження та припинення

нецільового використання бюджетних коштів службовими особами, що, своєю чергою, призводить до зростання перевитрат бюджетних коштів та використання банківської системи для їх відмивання. Вирішення цієї проблеми ймовірно за допомогою внесення доповнень до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України, Законів України «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про Національну поліцію», «Про банки і банківську діяльність» та ін.

Отже, у роботі удосконалено положення про основні заходи оперативних підрозділів ДЗЕ НПУ щодо документування нецільового використання бюджетних коштів службовими особами при виділенні на заробітну плату, виконанні цільових програми щодо розвитку інфраструктури держави (житлово-комунального господарства, ремонту й будівництва автошляхів тощо) та підтримку або розвиток окремих галузей економіки (паливно-енергетичного комплексу, агропромислового комплексу, ліквідацію наслідків стихійного лиха та ін.). Розроблено пропозиції щодо модернізації методики документування нецільового використання бюджетних коштів службовими особами. Відтак підтвердження злочинної діяльності має ґрунтуватися винятково на офіційних документах, витребуваних від відповідних державних установ та контролюючих органів; поясненнях службових і матеріально відповідальних осіб; належних (письмових та електронних) договірних документах, бухгалтерсько-фінансових та банківських, документах фінансово-господарської діяльності підприємницьких структур; актах ревізій фінансово-господарської діяльності; висновках експертиз щодо документів і їхніх реквізитів і точного й достовірного встановлення якості отриманих товарів, виконаних робіт та наданих послуг тощо.

Ключові слова: нецільове використання бюджетних коштів; службові особи; оперативні підрозділи; правові основи; взаємодія; виявлення; попередження; припинення; документування.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Наукові праці, у яких опубліковані основні результати дисертації:

1.1. Праці у наукових фахових виданнях України:

1. Писарчук І. В. Теоретичні засади криміналістичної характеристики нецільового використання бюджетних коштів службовими особами. *Науковий вісник Львівського університету бізнесу і права*. Серія юридична. Львів: ЛУБП, 2016. № 4. С. 40–45.

2. Писарчук І. В. Причини та умови, які сприяють вчиненню нецільового використання бюджетних коштів службовими особами. *Науковий вісник Національного університету «Львівська політехніка»*: збірник наукових праць. Серія: юридичні науки. Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2016. № 845. С. 546–553.

3. Писарчук І. В. Виявлення ознак нецільового використання бюджетних коштів, вчинених службовими особами. *Науковий вісник Національного університету «Львівська політехніка»*: збірник наукових праць. Серія: юридичні науки. Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2016. № 855. С. 529–538.

4. Писарчук І. В. Економіко-правова характеристика бюджетної сфери як основи використання бюджетних коштів. *Порівняльно-аналітичне право*. Ужгород: УНУ, 2016. № 5. С. 297–300.

1.2. Публікація у науковому періодичному виданні іншої держави:

5. Писарчук І. В. Удосконалення правових основ діяльності Департаменту захисту економіки з виявлення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами. *Теория и практика*: національний юридический журнал. Республика Молдова. Кишинёв. 2016. № 5 (21). С. 83–85.

2. Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Писарчук І. В. Правопорушення, пов'язані з нецільовим використанням бюджетних коштів. *Захист прав і свобод людини та громадянина в умовах*

формування правової держави: збірник тез V Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Львів, 20 травня 2016 р.). Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2016. С. 142–143.

7. Писарчук І. В. Способи вчинення нецільового використання бюджетних коштів. *Вдосконалення правового механізму захисту прав і свобод людини в умовах реформування кримінального законодавства: збірник матеріалів конференції, присвяченої 200-річчю Національного університету «Львівська політехніка» та 5-річчю Інституту права і психології* (м. Львів, 28 жовтня 2016 р.). Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2016. С. 77–81.

8. Писарчук І. В. Особливості взаємодії підрозділів Департаменту захисту економіки з Державним казначейством України щодо виявлення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами. *Право, суспільство і держава: форми взаємодії: збірник тез Міжнародної науково-практичної конференції* (м. Київ, 13–14 січня 2017 р.). К.: ЦПНД, 2017. С. 105–107.

9. Писарчук І. В. Використання судових експертиз протидії нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами. *Вдосконалення правового механізму захисту прав і свобод людини і громадянина в умовах євроінтеграції: збірник матеріалів міжнародної конференції ІПП Національного університету «Львівська політехніка»* (м. Львів, 28 лютого 2017 р.). Львів: ІПП, 2017. С. 441–444.

ANNOTATION

Pysarchuk I. V. Organizational and legal foundations of activity of operational units in counteracting the misuse of budget funds by officials. – Qualifying scientific work as a manuscript.

Thesis for a candidate degree in juridical sciences: specialty 12.00.09 – «Criminal Process and Criminalistics; forensic examination; operative-search activity». – National University «Lviv Polytechnic», Lviv, 2018.

The thesis is devoted to the solution of the complex scientific and applied task on optimizing the activity of the operational divisions of the Department of Economic Protection of the National Police of Ukraine in countering the misuse of budget funds by officials.

The relevance of scientific research is confirmed by the fact that one of the most important problems of modern economic development is the fulfillment of the requirements of Art. 95 of the Constitution of Ukraine on the effective use of public financial resources for public needs, the amount and targeted direction of these costs. A study of this problem shows that in the budgetary sphere, in the process of misuse of budget funds by officials, losses amount to more than 1.4 billion UAH per year. Committing such crimes is accompanied by a mercenary goal involving state and private business structures of economic activity or with the assistance of bodies having the authority to monitor this activity. One of the main tasks of control over the targeted use of budget funds by officials is assigned to the divisions of the Department of Economic Protection of the National Police of Ukraine and requires further development and improvement of the methodology of their activities to counteract these offenses.

In the first chapter, «Theoretical and legal foundations of the activity of operational units in countering the misuse of budget funds by officials», theoretical aspects of the problem of counteraction by operational divisions of misuse of budgetary funds are explored, economic and legal characteristics of the budgetary sphere are described, and operational-search characteristic of misuse of budget funds by officials persons is developed.

Based on the study of scientific sources of the Soviet period, it is clarified that the problems of counteracting crimes in the budgetary sphere were of interest to scientists and practitioners within the framework of the activity of operational divisions to identify, prevent and solve crimes from the abduction of budget funds. In general, scientific developments in countering the operational units of law

enforcement agencies of misuse of budget funds fall on the period of Ukraine's independence. Therefore, scientists and practitioners have formed a separate theory, which requires constant improvement, taking into account the changes made to the operative-search legislation after the adoption of the Criminal Procedure Code of Ukraine in 2012.

It has been confirmed that at the present time, for the successful counteraction to the misuse of budgetary funds by officials, the officials of the Department of Economic Protection of the National Police of Ukraine have to know perfectly the social and economic characteristics of the budgetary sphere, the regulatory legal acts regulating the turnover of budget funds, the basic concepts and terms of budget and financial legislation, in particular such as the budget process, budgetary lists, estimates, budget programs, etc. The powers of all controlling bodies in the sphere of formation and spending of budget funds have been determined, it is extremely necessary for the employees of operational units to use their information resources in order to quickly identify budget violations.

Operational and investigative characteristic of misuse of budgetary funds by officials based on analysis of scientific works and practical activities (reports of the subdivisions of the Department of Economic Protection of the National Police of Ukraine) is developed. In particular, this crime is characterized by a high level of latency, structure, dynamics, coefficient and other indicators, which makes it possible to characterize crime in a complex manner in absolute and relative units for a certain period of time and in a certain territory or in a certain region or state. The peculiarity of committing these offenses is a gross non-compliance by officials of budget legislation and the commission of related offenses in the sphere of property and official crimes. Therefore, the main ways and schemes for committing misuse of budget costs by officials have been identified, that makes necessary information for the development of scientifically substantiated, effective measures of organization and tactics for the use of operative-search forces and means to counter such an offense.

It is concluded that officials commit unauthorized use of budgetary funds, which first of all should manifest themselves in a negative attitude towards the law and the desire to enrich, ignore such negative consequences as discrediting economic activity, as well as undermining the principle of social justice. Such officials, except for the crimes provided for in Art. 210 of the Criminal Code of Ukraine, in the form of complicity in the misuse of budget funds also commit crimes in the sphere of official activity.

In the second chapter, «Optimization of the legal and organizational foundations of the operational units of the Department of Economic Protection of the National Police of Ukraine to counteract misappropriation of budgetary funds by officials», the state of legislative and departmental regulatory and legal support for such activities has been improved by the legal ordering of the relations that arise during the fight against these types of crimes. It has been proved that a particularly complicated process of using the mechanism for preventing and detecting the specified offenses related to the legalization of proceeds from crime, as well as tracking cash flows and the suspension of remittances in the banking system, etc. requires the improvement of the legal basis for the use of operational-search means. In order to intensify such counteraction to these crimes, proposals are made to add to the Criminal Code of Ukraine, the Laws of Ukraine «On Banks and Banking Activity», «On Operative-Search Activity», «On the National Police of Ukraine», etc.

It has been proven that the mandatory part of improving the counteraction to the misuse of budgetary funds by officials is the introduction of new approaches to improving the interaction of the operational divisions of the Department of Economic Protection of the National Police of Ukraine with the bodies of the State Treasury, the State Financial Inspectorate of Ukraine, the State Fiscal Service of Ukraine, the Ministry of Finance of Ukraine, the Accounts Chamber, the activity of which extends to all budgetary sphere, in particular sphere of target use of budgetary funds in officials. Therefore, such

interaction is considered as a process of inalienable information support of their activity, which improves the process of revealing misuse of budget funds by officials. The main form of such interaction, in particular, is informational. These monitoring bodies carry out constant monitoring in the form of issuing permits for receiving and transferring budgetary funds, carry out scheduled and unscheduled inspections of the use of budgetary funds by institutions (survey and study of certain areas of financial and economic activities, resulting in a certificate or memorandum); documentary audits (financially economic activity, the results of which constitute an act), etc.

In the third chapter, «The main lines of activity of the operational subdivisions of the Department of Economic Protection of the National Police of Ukraine for countering the misuse of budget funds by officials», the scientific theory on the activities of operational units for identifying, preventing and suppressing misuse of budget funds by officials has been improved.

The study of practical activity and scientific sources made it possible to identify the main forms of improving the preventive activity of the operational subdivisions of the Department of Economic Protection of the National Police of Ukraine that implement state policy with respect to the strategy and tactics to prevent misuse of budget funds by officials by using special forces and means with the aim of influencing the level, structure and dynamics of crime. On the basis of scientific researches, general measures have been developed that are covered by government programs to improve the detection and prevention of crime for a certain period and are aimed at individual prevention, which consists of identifying and recording persons susceptible to such criminal activity, operatively and prophylactically monitoring them and implementing measures impact.

Suggestions for improving operational-search means and methods as an algorithm of actions to identify misuse of budget funds by officials are proposed. In particular, such a process should be understood as a system of specific operational and search activities and other organizational actions to obtain the initial information on

the characteristics of the crime (the fact of committing, traces, objects, documents, information, and other data) and its procedural assessment.

In order to improve the process of stopping the misuse of budget funds by officials, the following procedure is recommended for documenting criminal actions: establishing the method of committing a crime (identifying and recording relevant financial and accounting and economic documents); the establishment of the crime subject (budget funds in large amounts, losses that exceed the non-taxable minimum incomes of citizens by a thousand or more times); carrying out of audit of financial and economic activity (definition of the sum of money resources on their inappropriate use); conduct appropriate forensic examinations (economic, handwriting, construction and technical, etc.) to confirm the criminal activity of an official.

Specific forms of interaction of operative workers with the investigator at the final stage of the operation of operational units have been developed and proposed, depending on the revealed unlawful actions committed by officials on the misuse of budgetary funds, as well as in the process of fulfilling the investigator's instructions for investigative and secret investigative (search) actions.

It is determined that the problem of counteracting the non-earmarked use of budgetary funds by the operational units of the Department of Economic Protection of the National Police of Ukraine by the officials is actualized considering the high level of organization of such persons' activity based on modern achievements of science and technology, excellent general educational and special levels of their training as highly qualified employees. Therefore, the search activity of the staff of the operational divisions should at present be based on the ability to analyze the document circulation of the budget system of Ukraine, its expenditure component and the procedure for using budget funds for targeted state programs, on knowledge of the main ways of committing and concealing misuse of budget funds, on obtaining information about officials who commit these crimes, etc.

Based on the study of theory and practice, as well as the results of our own researches, approaches to the methodology for preventing misuse of budget funds by officials are formed, which include: the identification and elimination of the criminal vulnerability of the budgetary system by neutralizing the illegal influence of private criminal entrepreneurial structures on it; establishment of constant operational support of budgetary funds; operative-search control of the channels of passage and schemes of money-laundering; timely detection and application of measures of influence on officials and other persons who prepare or commit unauthorized use of budgetary funds; identification of shortcomings and gaps in budget legislation and law enforcement practice, as well as initiation of measures to eliminate them; carrying out special preventive operations «Budget», «Budget funds» and coverage of the results in the media.

The problem of improving the cessation of misuse of budget funds by officials is to eliminate inconsistencies in legislation on operational search documents within the framework of investigative investigation (the Criminal Procedural Code of Ukraine introduced significant restrictions – from the moment of detection of a crime the case is suspended). It is necessary to simplify the procedure for temporary suspension of remittances in the banking system by a court decision on the basis of materials of operational-search activity.

In view of the above mentioned, a model has been developed for carrying out the search for evidence on the misuse of budget funds by officials, which includes: information retrieval systems of the Department of Economic Protection of the National Police of Ukraine and other state law enforcement and supervisory bodies; operative-search methods for studying documents (contracts, attachments to them, accounting reports, bank payments, commodity-transport waybills, etc.) operational and technical measures for monitoring computer networks, the global Internet and mass media about allocation of budgetary funds for individual programs and holding competitions for the performance of state orders, etc.; use of people's assistance on the principles of voluntariness, which have access to contractual, accounting and banking and financial documentation, in particular

legal services, accounting, economically planned departments, cashiers, financially responsible persons, etc., representatives of regulatory bodies.

The review and synthesis of the literature sources, as well as the results of our own researches, have shown the insufficient level of activity of the operational subdivisions of the Department of Economic Protection of the National Police of Ukraine in identifying, preventing and suppressing the misuse of budget funds by officials, which in turn leads to an increase in budget overruns and the use of the banking system for laundering. The solution of this problem is probable by making additions to the Criminal Code and the Criminal Procedural Code of Ukraine, the Laws of Ukraine «On Operative-Investigative Activities», «On the National Police», «On Banks and Banking Activities», etc.

So, in the work the provisions on the main activities of the operational subdivisions of the Department of Economic Protection of the National Police of Ukraine for documenting the misuse of budget funds by officials during the allocation to wages, the implementation of targeted programs for the development of the state infrastructure (housing and communal services, repair and construction of highways, etc.) and support or development of individual economic sectors (fuel and energy complex, agro-industrial complex, liquidation of consequences of natural disasters, etc.). Proposals on the modernization of the methodology for documenting the misuse of budget funds by officials have been developed. Therefore, the confirmation of criminal activity should be based solely on official documents required from relevant government agencies and supervisory bodies; explanations of officials and materially responsible persons; proper (written and electronic) contractual documents, financial accounting and banking, documents of financial and economic activities of business structures; acts of audits of financial and economic activities; conclusions of examinations concerning documents and their requisites and exact and reliable establishment of quality of the received goods, the executed works and the rendered services, etc.

Key words: misuse of budget funds; officials; operational units; legal framework; interaction; identification; warning; termination; documentation.

LIST OF PUBLISHED WORKS ON THE THEME OF DISSERTATION

1. Scientific works, in which the main scientific results of the dissertation are published:

1.1. Work in scientific periodicals of Ukraine:

1. Pysarchuk I. V. The theoretical basis of the criminalistic characteristics of misuse of budget funds by officials. *Scientific Newsletter of Lviv University of Business and Law. The series is legal. Lviv*. LUBP, 2016. № 4. P. 40–45.

2. Pysarchuk I. V. Causes and conditions that contribute to the misuse of budgetary funds by officials. *Scientific Bulletin of the National University «Lviv Polytechnic»*: a collection of scientific papers. Series: jurisprudence. Lviv: Publishing house of Lviv Polytechnic, 2016. № 845. S. 546–553.

3. Pysarchuk I. V. Identification of signs of misuse of budgetary funds committed by officials. *Scientific Bulletin of the National University «Lviv Polytechnic»*: a collection of scientific papers. Series: jurisprudence. Lviv: Publishing House of Lviv Polytechnic, 2016. № 855. P. 529–538.

4. Pysarchuk I. V. Economic and legal characteristics of the budgetary sphere as a basis for using budgetary funds. *Comparative-analytical law*. Uzhhorod: UNU, 2016. № 5. P. 297–300.

1.2. Publication in a scientific periodical of another state:

5. Pysarchuk I. V. Improvement of the legal basis of the Department of Economic Protection's activity to detect the misuse of budget funds by officials. *Theory and Practice*: National Law Journal. Republic of Moldova. Chisinau 2016. № 5 (21). P. 83–85.

2. Scientific works certifying the approbation of the dissertation materials:

6. Pysarchuk I. V. Infringements related to misuse of budget funds. *Protection of the rights and freedoms of man and citizen in the conditions of formation of the rule of law*: a collection of theses of the V All-Ukrainian

Scientific and Practical Conference (Lviv, May 20, 2016). Lviv: Publishing House of Lviv Polytechnic, 2016. P. 142–143.

7. Pysarchuk I. V. Ways of misuse of budget funds. *Improvement of the legal mechanism for the protection of human rights and freedoms in the context of criminal law reform: a collection of materials dedicated to the 200th anniversary of the Lviv Polytechnic National University and the 5th anniversary of the Institute of Law and Psychology* (Lviv, October 28, 2016). Lviv: Publishing House of Lviv Polytechnic, 2016. P. 77–81.

8. Pysarchuk I. V. Peculiarities of the interaction of the departments of the Department of Economic Protection with the State Treasury of Ukraine in identifying the misuse of budget funds by officials. *Law, society and state: forms of interaction: a collection of abstracts of the International scientific and practical conference* (Kyiv, January 13-14, 2017). K.: TsPND, 2017. P. 105–107.

9. Pysarchuk I. V. Use of forensic examinations against counter-purpose use by budget officials. *Improvement of the legal mechanism for the protection of human rights and freedoms in the conditions of European integration: a collection of materials of the international IPI conference of the National University «Lviv Polytechnic»* (Lviv, February 28, 2017). Lviv: IPP, 2017. P. 441–444.

ЗМІСТ

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ	23
ВСТУП	24
РОЗДІЛ 1	
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ	
ОПЕРАТИВНИХ ПІДРОЗДІЛІВ ІЗ ПРОТИДІЇ	
НЕЦІЛЬОВОГО ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ	
СЛУЖБОВИМИ ОСОБАМИ.....	
	31
1.1 Стан наукової розробленості проблеми протидії	
оперативними підрозділами нецільового використання бюджетних коштів.....	31
1.2 Економіко-правова характеристика бюджетної сфери	
як основи цільового використання бюджетних коштів	41
1.3 Оперативно-розшукова характеристика	
нецільового використання бюджетних коштів службовими особами	64
1.4 Характеристика службових осіб,	
що вчиняють нецільове використання бюджетних коштів	90
Висновки до першого розділу	103
РОЗДІЛ 2	
ОПТИМІЗАЦІЯ ПРАВОВИХ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ОСНОВ	
ДІЯЛЬНОСТІ ОПЕРАТИВНИХ ПІДРОЗДІЛІВ ДЗЕ НПУ	
ІЗ ПРОТИДІЇ НЕЦІЛЬОВОГО ВИКОРИСТАННЯ	
БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ СЛУЖБОВИМИ ОСОБАМИ.....	
	105
2.1 Удосконалення правових основ діяльності	
оперативних підрозділів ДЗЕ НПУ із протидії	
нецільового використання бюджетних коштів службовими особами	105
2.2 Організація взаємодії оперативних підрозділів	
з державними контролюючими органами щодо протидії	
нецільового використання бюджетних коштів службовими особами	123
Висновки до другого розділу	141

РОЗДІЛ 3

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ДІЯЛЬНОСТІ

ОПЕРАТИВНИХ ПІДРОЗДІЛІВ ДЗЕ НПУ ІЗ ПРОТИДІЇ

НЕЦІЛЬОВОМУ ВИКОРИСТАННЯ

БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ СЛУЖБОВИМИ ОСОБАМИ..... 143

3.1 Заходи оперативних підрозділів ДЗЕ НПУ

з попередження нецільового використання бюджетних коштів

службовими особами 143

3.2 Заходи оперативних підрозділів ДЗЕ НПУ

з виявлення ознак нецільового використання бюджетних коштів

службовими особами 162

3.3. Удосконалення методики припинення (документування)

оперативними підрозділами ДЗЕ НПУ

нецільового використання бюджетних коштів службовими особами 179

Висновки до третього розділу..... 198

ВИСНОВКИ..... 200

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ 205

ДОДАТКИ 229

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ ПОЗНАЧЕНЬ

ГУМВС	Головне управління Міністерства внутрішніх справ
ДСБЕЗ	Департамент служби боротьби з економічними злочинами
ДЗЕ НПУ	Департамент захисту економіки Національної поліції України
ДФІУ	Державна фінансова інспекція України
ДФМ	Державний фінансовий моніторинг
ДФСУ	Державна фіскальна служба України
ЕОМ	електронно-обчислювальні машини
КК України	Кримінальний кодекс України
КПК України	Кримінальний процесуальний кодекс України
МВС	Міністерство внутрішніх справ
МФУ	Міністерство фінансів України
ОВС	органи внутрішніх справ
ОЗГ	організована злочинна група
ОЗУ	організоване злочинне угруповання
ОРД	оперативно-розшукова діяльність
ОРЗ	оперативно-розшукові заходи
ОРС	оперативно-розшукова справа
ОТЗ	оперативно-технічні заходи
РПР	розвідувально-пошукова робота
СОГ	слідчо-оперативна група
ЦПКУ	Цивільний процесуальний кодекс України

ВСТУП

Обґрунтування вибору теми. Однією із найважливіших проблем сучасного економічного розвитку є виконання вимог ст. 95 Конституції України щодо ефективного використання державних фінансових ресурсів на загальносуспільні потреби, розміру й цільового спрямування цих видатків. Стабільності бюджетної системи України сприяє належно організований, ефективний і досконалий механізм правоохоронного контролю за використанням державних коштів.

Згідно з аналізом роботи з виявлення нецільового використання бюджетних коштів, у структурі всіх правопорушень у цій сфері простежується така динаміка: у 2011 р. вчинено 40 злочинів; 2012 – 20; 2013 – 36; 2014 – 34; 2015 – 23; 2016 – 11; 2017 р. – 21 злочин. За кожним п'ятим правопорушенням збитки становлять понад 1500 тис. грн., загальні збитки – близько 1,4 млрд. грн. на рік*.

Вивченню проблемних питань протидії злочинам у бюджетній сфері у рамках кримінального, адміністративного, фінансового права, теорії управління, кримінологічної та криміналістичної наук свої дослідження присвятили такі вчені, як П. П. Андрущенко, А. С. Беніцький, А. І. Берлач, С. Г. Гуржій, Л. М. Доля, О. М. Джужа, В. П. Головіна, П. Т. Гега, Т. В. Качка, Р. А. Калюжний, А. О. Клименко, Я. Ю. Кондратьєв, О. Є. Користін, М. Є. Короткевич, О. В. Маркова, І. Є. Мезенцева, В. М. Попович, С. В. Симовян, В. С. Щербина, В. К. Шкарупа.

Окремі аспекти проведення оперативно-розшукових заходів та слідчих (розшукових) дій щодо протидії злочинам у бюджетній сфері розглянуто у працях вітчизняних та зарубіжних учених: В. І. Антипова, Р. К. Антонова, В. Т. Білоуса, Д. А. Баландіна, В. І. Василичука, В. В. Дарагана, Ю. Н. Демидова, О. Ю. Заблоцької, Р. В. Ілюхіної, Ю. Г. Наумова, Ю. В. Латова, В. Н. Онищенко,

* Єдиний звіт про кримінальні правопорушення за 2013–2017 рр. К.: ГПУ. 250 с.

А. І. Селіванова, Г. В. Песчанських, В. І. Галагана, В. С. Зеленецького, В. В. Коряка, О. В. Копіци, М. В. Корнієнка, В. С. Кузьмічова, Н. С. Карпова, О. О. Коломійця, О. В. Копана, Є. Д. Лук'янчикова, В. В. Лисенка, С. В. Нагачевського, В. А. Некрасова, С. І. Ніколаюка, Д. Й. Никифорчука, І. М. Ніщети, Л. П. Скалозуба, В. Р. Сливенка, Л. А. Савченка, М. П. Стрельбицького, М. А. Погорецького, О. В. Тернопольського, С. С. Чернявського, А. О. Шелехова, М. Є. Шумила та ін.

За період незалежності України захищено дисертації, предметом дослідження яких стали окремі, безперечно важливі, аспекти протидії нецільовому використанню бюджетних коштів. Проте більшість праць мають оглядовий характер або стосуються лише загальних аспектів проблеми виявлення і розслідування злочинів, пов'язаних із бюджетними коштами. Водночас реформа кримінального процесуального законодавства (2012 р.) внесла суттєві зміни і спричинила певні колізії щодо діяльності оперативних підрозділів із виявлення та припинення злочинів. Зазначені питання і необхідність їх вирішення із формулюванням науково обґрунтованих пропозицій для впровадження на законодавчому та практичному рівнях свідчать про актуальність теми дисертації, що й обумовило її вибір.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Роботу виконано на кафедрі кримінального права і процесу Навчально-наукового інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка» в межах науково-дослідної роботи «Вдосконалення правового механізму захисту прав і свобод людини і громадянина в умовах розбудови правової держави» (номер державної реєстрації 0112U001217) та «Шляхи вдосконалення правового механізму захисту прав і свобод людини і громадянина в умовах розбудови правової держави» (номер державної реєстрації 0117U004015).

Мета і завдання дослідження. *Мета* дисертаційної роботи – наукове обґрунтування теоретичних і організаційно-правових положень та розробка науково обґрунтованих пропозицій щодо провадження діяльності із

припинення оперативними підрозділами ДЗЕ НПУ нецільового використання бюджетних коштів службовими особами.

Для реалізації зазначеної мети окреслено такі *завдання*:

– дослідити стан наукового розроблення протидії оперативними підрозділами ДЗЕ НПУ нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами;

– окреслити економіко-правову характеристику бюджетної сфери як основи цільового використання бюджетних коштів;

– надати оперативно-розшукову характеристику нецільового використання бюджетних коштів службовими особами;

– здійснити криміналістичну характеристику осіб, які вчиняють нецільове використання бюджетних коштів;

– проаналізувати правову основу діяльності оперативних підрозділів ДЗЕ НПУ з виявлення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами;

– дослідити форми взаємодії оперативних підрозділів ДЗЕ НПУ із контролюючими органами щодо виявлення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами;

– визначити заходи оперативних підрозділів ДЗЕ НПУ щодо запобігання нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами:

– охарактеризувати заходи оперативних підрозділів ДЗЕ НПУ щодо виявлення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами;

– окреслити процес документування оперативними підрозділами ДЗЕ НПУ щодо припинення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами.

Об'єкт дослідження – суспільні відносини та закономірності, що виникають у процесі діяльності оперативних підрозділів ДЗЕ НПУ із протидії нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами.

Предмет дослідження – організаційно-правові основи діяльності оперативних підрозділів із протидії нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами.

Методи дослідження обрані з огляду на специфіку об'єкта, мети і завдань, виокремлених у дисертації. Методологічну основу дослідження становить система і філософських, загальнонаукових, і спеціальних, традиційно юридичних, конкретно-соціологічних методів. На емпіричному рівні для встановлення сутності оперативно-розшукового виявлення та документування застосовано методи *спостереження* за практичною діяльністю підрозділів ДЗЕ НПУ, *узагальнення та аналізу* результатів боротьби зі злочинністю (підрозділи 2.1, 2.2, 3.1, 3.2, 3.3). У роботі також використано окремі методи пізнання: *історико-правовий* (під час дослідження поняття протидії нецільовому використанню бюджетних коштів (підрозділ 1.1)); *порівняльно-правовий* (для вивчення оперативно-розшукового, кримінального, кримінально-процесуального та ін. законодавства (підрозділ 2.1)), *системно-структурний* (під час визначення сукупності структурних елементів, з яких складається поняття виявлення та припинення нецільового використання бюджетних коштів (розділ 3)); *статистичний* (під час збору, узагальнення та вивчення результатів діяльності підрозділів оперативних підрозділів ДЗЕ НПУ щодо виявлення й документування нецільового використання бюджетних коштів (підрозділи 3.2, 3.3)); *соціологічний* (для анкетування оперативних працівників ДЗЕ НПУ, вивчення матеріалів справ кримінального провадження за матеріалами ДЗЕ (підрозділи 1.3, 1.4, 2.1, 2.2, 3.1, 3.2, 3.3)), *формально-логічний* (зادля отримання нових теоретичних знань про припинення оперативними підрозділами ДЗЕ НПУ нецільового використання бюджетних коштів службовими особами (усі розділи)).

Емпіричну базу дослідження становлять статистичні дані й аналітичні матеріали підрозділів ДЗЕ НП України щодо протидії злочинам у бюджетній сфері за 20012–2016 рр.; узагальнені дані анкетування оперативних працівників ДЗЕ НП України у Волинській, Дніпропетровській, Київській, Львівській та Одеській областях (опитано понад сто п'ятдесят осіб), а також кримінальні провадження за злочинами у бюджетній сфері (ст. 210 КК

України); довідкові видання, законодавча й відомча нормативна база з питань регулювання протидії злочинам у бюджетній сфері. Під час виконання дослідження також використано 12-річний практичний досвід роботи дисертанта в оперативних підрозділах МВС.

Наукова новизна одержаних результатів. У дисертації сформульовано низку нових положень і висновків, які мають вагоме значення для теорії кримінального процесу й юридичної практики. До найбільш суттєвих з них належать такі:

вперше:

– запропоновано перелік основних чинників, які впливають на вибір способу і схеми вчинення та приховування службовими особами нецільового використання бюджетних коштів, до яких належать: специфіка фінансово-господарської діяльності бюджетного підприємства, установи, організації тощо;

– виокремлено основні способи та схеми вчинення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами в сучасних умовах, до яких, зокрема, належать: оформлення їх на видатки, не передбачені бюджетним кошторисом (планом), як такі, що не відповідають характеру витрат, тощо;

удосконалено:

– вчення про осіб, діяльність яких стосується нецільового використання бюджетних коштів, до яких віднесено: керівників бюджетних установ, уповноважених на отримання бюджетних асигнувань, узяття бюджетних зобов'язань і здійснення витрат бюджету; керівників-одержувачів бюджетних коштів та інших;

– наукову позицію про ознаки (сліди) нецільового використання бюджетних коштів службовими особами, які містяться у: посадових інструкціях службових та інших осіб; документах (письмових, електронних) бухгалтерсько-фінансових і банківських; у звітах та обліках фінансово-господарської діяльності бюджетних установ і підприємницьких структур; актах ревізій; висновках експертиз тощо;

– методику документування нецільового використання бюджетних коштів службовими особами при виділенні на заробітну плату, на виконання цільових програм тощо;

дістали подальший розвиток:

– положення про форми взаємодії підрозділів ДЗЕ НПУ з Державним казначейством, Державною фінансовою інспекцією, Міністерством фінансів України, Державною фіскальною службою України, Держфінмоніторингом України та іншими контролюючими органами, яка полягає у створенні Єдиної бази даних комп'ютерної мережі із державного бюджету та наданні безпосереднього доступу працівникам ДЗЕ НПУ до АС «Казна–Видатки» та ін.;

– напрями діяльності оперативних підрозділів ДЗЕ НПУ щодо запобігання нецільовому використанню бюджетних коштів: виявлення й усунення кримінальної уразливості бюджетної системи шляхом нейтралізації протиправного впливу на неї приватних кримінальних підприємницьких структур; встановлення постійного оперативного супроводження бюджетних коштів та ін.;

– заходи щодо пошуку фактичних даних про нецільове використання бюджетних коштів службовими особами: інформаційні пошукові системи ДЗЕ НПУ та інших державних правоохоронних та контролюючих органів; оперативно-розшукові методи для вивчення документів (контрактів, додатків до них, бухгалтерських звітів, банківських платежів, товарно-транспортних накладних тощо) та ін.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що вони можуть бути використані у:

– науково-дослідній роботі – під час подальшої розробки науково обґрунтованих положень і рекомендацій щодо припинення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами;

– правотворчій діяльності – для вдосконалення відповідних положень Кримінального кодексу України, законів України «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про банки і банківську діяльність» та ін., Наказу МВС України від 07.07.2017 р. № 575;

– правозастосовній діяльності – для підвищення ефективності використання сил, засобів і методів оперативних підрозділів ДЗЕ НПУ у протидії нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами;

– навчальному процесі – під час підготовки підручників і посібників, викладання навчальної дисципліни з криміналістики «Виявлення та розслідування окремих видів злочинів» (акт впровадження у навчальний процес Інституту права та психології Національного університету «Львівська політехніка»).

Апробація результатів дисертації. Основні результати дисертації обговорено на засіданнях кафедри кримінального права і процесу ННПП Національного університету «Львівська політехніка», апробовано й оприлюднено на: V Всеукраїнській науково-практичній конференції «Захист прав і свобод людини та громадянина в умовах формування правової держави» (м. Львів, 20 травня 2016 р.); науково-практичній конференції «Вдосконалення правового механізму захисту прав і свобод людини в умовах реформування кримінального законодавства» (м. Львів, 28 жовтня 2016 р.); міжнародній науково-практичній конференції Центру правових наукових досліджень (м. Київ, 13–14 січня 2017 р.); міжнародній науковій конференції «Вдосконалення правового механізму захисту прав і свобод людини і громадянина в умовах євроінтеграції» (м. Львів, 28 лютого 2017 р.).

Публікації. Основні результати дисертації викладено у дев'яти наукових публікаціях, а саме: п'ять статей – у виданнях, що входять до переліку наукових фахових видань, із яких одна стаття – у науковому виданні іноземної держави, та чотири публікації – у збірниках матеріалів науково-практичних конференцій.

Структура дисертації. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, що містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 251 сторінку, з яких 181 – основний текст, 24 – список використаних джерел (226 найменувань), 3 додатки розміщено на 23 сторінках.

РОЗДІЛ 1
ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ЗАСАДИ ДІЯЛЬНОСТІ
ОПЕРАТИВНИХ ПІДРОЗДІЛІВ ІЗ ПРОТИДІЇ
НЕЦІЛЬОВОМУ ВИКОРИСТАННЮ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ
СЛУЖБОВИМИ ОСОБАМИ

1.1 Стан наукової розробленості проблеми протидії оперативними підрозділами нецільовому використанню бюджетних коштів

Дослідження поняття і змісту протидії оперативними підрозділами нецільовому використанню бюджетних коштів ґрунтується на працях українських і зарубіжних учених різних історичних періодів.

Сучасна структура злочинності в Україні охоплює значну частину злочинів, що вчиняються в бюджетній сфері. Науковці та практики наголошують, що вчинення злочинів у цій сфері супроводжуються корисливою метою з використанням державних і приватних бізнесових структур господарської діяльності або за сприяння органів, які мають повноваження щодо контролю за цією діяльністю [20, с. 11]. На об'єктах бюджетної сфери та в бюджетних установах фіксуються злочини, що передбачені багатьма статтями Кримінального кодексу України (проти власності, господарські злочини, злочини у сфері службової діяльності, злочини проти авторитету органів державної влади та органів державного самоврядування та ін.) [8, с. 2].

Водночас через прогалини у законодавстві та неузгодженість нормативно-правових актів бюджетна сфера є найбільш привабливим об'єктом для злочинних посягань і з боку посадових осіб, які мають право визначати напрями використання бюджетних коштів, і з боку осіб, які власне отримують та використовують ці кошти [121, с. 6].

На виконання вимог Конституції України та відповідно до ст. 216 КПК України, захист бюджетних коштів від злочинних посягань та їх

розслідування (ст. 210 КК України) покладається на підрозділи Національної поліції МВС України.

З метою реалізації положень Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реформування органів внутрішніх справ» наказом МВС України від 14.04.2015 р. № 431 «Про заходи щодо реформування органів внутрішніх справ» затверджено новий суб'єктний склад підрозділів кримінального блоку, до якого належать і підрозділи Департаменту захисту економіки Національної поліції України, на які покладається обов'язок щодо виявлення, попередження і припинення злочинів у бюджетній сфері (ст. 7 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність»).

Однак практика засвідчує, що оперативні підрозділи мають чималі труднощі щодо виявлення і припинення таких злочинів, з огляду на їх латентність, продовжуваність, певні особливості, що, безумовно, пов'язане з удосконаленням правового забезпечення їхньої діяльності.

Загалом науковий генезис питання протидії злочинам у бюджетній сфері оперативними підрозділами охоплює радянський період.

Вчені радянської епохи, зокрема Л. І. Абалкін, Ю. І. Аболенцев, В. К. Бабаєв, Ю. С. Блінов, В. М. Бурикін, Л. К. Воронов, С. Г. Глаз'єв, А. Є. Городецький, А. А. Горшков, А. Н. Ілларіонов, О. О. Крилов, П. В. Мельник, П. П. Мозговий, А. В. Молчанов, А. Г. Хабібুলін, Ф. О. Ярошенко, досліджувати способи розкрадань бюджетних коштів та проблеми розкриття цих злочинів.

З огляду на задекларовану тему дослідження, особливої уваги вартий підручник А. А. Горшкова «Протидія і викриття розкрадань в бюджетних установах», де наводиться дефініція поняття «бюджетний фонд» – це суми, які формуються з прибутку бюджетної установи і встановлюються постановами Ради Міністрів СРСР або Ради Міністрів РСФСР. На думку А. А. Горшкова, налічується понад сорок видів спеціальних державних грошових ресурсів, однак учений виокремлює найбільш поширені: а) кошти, які надходять за оренду приміщень, котрі знаходяться на балансі

бюджетної установи, а також надходження від суборендаторів за обслуговування цих приміщень. Ці кошти можуть витратитись лише на утримування, ремонт та обслуговування цих приміщень; б) плата, отримана за розгляд справ у судах; в) дохід від експлуатації транспортного засобу, який використовується тільки на його утримання і ремонт; г) дохід від виробничої діяльності навчально-виробничих майстерень, науково-службових і підсобних установ та господарств, які не наділені правами юридичної особи. Ці кошти використовуються на витрати, пов'язані з розширенням майстерень, установ, господарств тощо; д) дохід навчальних закладів, науково-дослідних установ (окрім доходу від науково-дослідної роботи), дослідних установ, лабораторій від експлуатації підсобних господарств невикористаного призначення (лазні, пральні, душові, санперепускники, телефонні станції, спортивні зали, їдальні тощо), від утилізації піддослідних тварин, реалізації друкованої продукції. Ці кошти призначаються для збільшення витрат на утримання обладнання навчальних закладів; е) спеціальні фонди для преміювання осіб, які виявили порушення правил полювання, рибальства і лісовикористання. Ці фонди формуються за рахунок відрахувань від сум штрафів, які стягуються за порушення діючих правил і термінів полювання, рибальства та ін.; є) фонди загальноосвітніх шкіл; ж) дохід музеїв, виставок та інших видовищних організацій від продажу вхідних квитків і екскурсій. Ці кошти можуть витратитись на організацію й утримання музеїв, виставок, їх ремонт та ін. [48, с. 9–10].

Основні положення щодо протидії злочинам у бюджетній сфері розробляли такі вчені, як В. К. Бабаєв, Р. С. Белкін та П. П. Михайленко.

Вартий уваги також посібник «Расследование уголовных дел», виданий 1966 р. за редакцією доктора юридичних наук П. П. Михайленка, де розроблено методику розслідування господарських злочинів та проведення слідчих дій, зокрема й за злочинами у бюджетних організаціях [176].

Своєю чергою, Р. С. Белкін у підручнику «Криміналістика» (1970 р.) у розділі «Расследование хищений государственного или общественного имущества, совершенных путем присвоения, растраты, злоупотребление служебным положением» розкриває характеристику способів вчинення службовими особами злочинів із викрадення державних коштів. Визначає тактику первинних та наступних слідчих дій із виявлення та розслідування зловживань службовими особами. Окреслює заходи запобігання розкраданню службовими особами державних засобів [84, с. 334–367].

Першим академічним виданням є підручник за редакцією професора В. К. Бабаєва «Предупреждение и раскрытие преступлений аппаратами БХСС» (1987 р.), у якому розглянуто питання попередження й розкриття розкрадань у бюджетних організаціях: наведено оперативно-розшукову характеристику злочинів, організацію оперативного обслуговування бюджетних організацій та визначено заходи щодо попередження та розкриття злочинів, що вчиняються у бюджетних організаціях [153, с. 371–392].

У період незалежності України монографічні дослідження і розробку методичних рекомендацій щодо протидії злочинам у зазначеній сфері здійснювали науковці навчальних закладів МВС України та співробітники ДДБЕЗ, зокрема: К. В. Антонов, Р. К. Антонов, В. І. Василичук, В. В. Дараган, О. Ю. Заблоцька, З. Б. Зубко, А. О. Йосипів, О. О. Коломієць, В. В. Коряк, С. І. Ніколаюк, Д. Й. Никифорчук, С. В. Нагачевський, І. М. Ніщета, В. Л. Ортинський, Л. П. Скалозуб, В. Р. Сливенко, О. В. Тарнопольський, О. О. Титаренко, Т. О. Часова, А. О. Шелехов та інші.

2008 р. видано друком навчально-практичний посібник «Проведення аналізу криміногенної ситуації та оперативної обстановки у сфері протидії економічній злочинності» за редакцією Л. П. Скалозуба, у якому на основі практичної діяльності працівників ДСБЕЗ наведено аналіз злочинів у сфері економіки (у тому числі і в бюджетній сфері), її ознаки, рівні тощо [189, с. 5–12].

Основні напрями діяльності оперативних підрозділів щодо попередження та розкриття злочинів, пов'язаних із порушенням бюджетного законодавства визначено у навчальному посібнику «Попередження та розкриття злочинів, пов'язаних з порушенням бюджетного законодавства» (2009 р.) за загальною редакцією професора В. Л. Отринського. Зокрема, розглянуто структуру оперативно-розшукової характеристики зазначених злочинів, основи оперативного обслуговування бюджетної сфери, заходи з виявлення, попередження та розкриття злочинів, пов'язаних з порушенням бюджетного законодавства [133].

Чималий внесок щодо тактики протидії злочинам у сфері економіки здійснено колективом ДДСБЕЗ, очолюваним Л. П. Скалозубом, у Збірнику методичних рекомендацій з викриття злочинів у сфері економіки (2009 р.), в якому розглянуто питання організації оперативно-розшукової діяльності щодо виявлення та припинення злочинів, що вчиняються у сфері економіки, зокрема пов'язаних із обігом бюджетних коштів [67].

У цьому контексті слід виокремити і Збірник методичних рекомендацій з викриття злочинів у сфері економіки (викриття та документування злочинів у бюджетній сфері)» (2009 р.), де розглянуто питання викриття та розслідування злочинів, пов'язаних із порушенням бюджетного законодавства про бюджетну систему України (ст. 210 КК України). Зокрема, визначено основні схеми вчинення правопорушень у зазначеній сфері, окремі способи вчинення нецільового використання бюджетних коштів тощо [68, с. 4–16].

Окреслену проблему охоплює також науково-практичний посібник «Протидія злочинам, що пов'язані з порушенням бюджетного законодавства» (2009 р.), в якому на основі узагальнення практичних матеріалів і наукових досліджень розглянуто характеристику та способи розкриття злочинів, пов'язаних із порушенням законодавства про бюджетну систему України, зокрема склади злочинів, передбачених ст.ст. 175, 210, 211 КК України [121, с. 6–30].

Правові та організаційно-тактичні основи діяльності підрозділів ДСБЕЗ у протидії злочинам, пов'язаним із порушенням бюджетного законодавства, вивчав І. М. Ніщета, котрий, зокрема, охопив такі питання: 1) соціально-економічну характеристику і правове регулювання бюджетної сфери; 2) оперативно-розшукову характеристику вказаних злочинів; 3) особливості організації ітеративного обслуговування об'єктів бюджетної сфери та особливості оперативного пошуку ознак таких злочинів, а також проблемні питання оперативної розробки осіб, які вчиняють злочини зазначеної категорії [120].

Одним зі значних напрацювань для оперативних підрозділів органів внутрішніх справ, слухачів і курсантів став навчальний посібник «Протидія злочинам, що вчиняються у бюджетній сфері» (2010 р.), у котрому висвітлено проблеми розкриття злочинів, що пов'язані з порушеннями у бюджетній сфері. У посібнику відтак розкрито правову, кримінологічну, криміналістичну та кримінально-правову характеристики порушень бюджетного законодавства. Акцентовано на оперативному обслуговуванні об'єктів бюджетної сфери та розкриттю злочинів, пов'язаних із порушенням бюджетного законодавства; розглянуто проблемні питання організації та тактики взаємодії оперативних працівників і слідчих, оперативних підрозділів між собою та з іншими суб'єктами бюджетного процесу під час виявлення та розкриття таких злочинів [171].

Дотичним до нашого є дослідження В. І. Василичука «Оперативно-розшукова профілактика злочинів у бюджетній сфері» (2011 р.), де розглядаються методологічні засади оперативно-розшукової профілактики злочинів у бюджетній сфері. У роботі детально окреслено такі питання: 1) поняття та зміст економічної злочинності на сучасному етапі розвитку законодавства України; 2) оперативно-розшукова профілактика злочинів у сфері економіки як самостійний напрям у сучасній оперативно-розшуковій діяльності; 3) відповідальність за порушення бюджетного законодавства та

шляхи його удосконалення; 4) аналіз оперативної обстановки під час протидії злочинам у бюджетній сфері; 5) об'єкт та предмет оперативно-розшукової профілактики злочинів у бюджетній сфері; 6) причини й умови, що сприяють вчиненню злочинів у бюджетній сфері, та шляхи їх усунення; 7) характеристика осіб, які вчиняють злочини в бюджетній сфері; 8) суб'єкти державної протидії злочинам у бюджетній сфері; 9) нормативно-правове регулювання діяльності оперативних підрозділів щодо запобігання злочинам у бюджетній сфері; 10) функціонування служб, які запобігають злочинним посяганням на бюджетні кошти в інших країнах; 11) оперативне обслуговування об'єктів бюджетної сфери, суб'єктів бюджетного процесу та напрямів руху бюджетних коштів; 12) профілактика хабарництва в бюджетній сфері; 13) розстановка сил та засобів у процесі оперативно-розшукової профілактики злочинів у бюджетній сфері; 14) планування оперативно-розшукової діяльності у процесі профілактики злочинів у бюджетній сфері; 15) взаємодія оперативних підрозділів з іншими суб'єктами запобігання злочинам у бюджетній сфері; 16) контроль у процесі здійснення оперативно-розшукової профілактики злочинів у бюджетній сфері [38].

Своєю чергою, дисертація Антонова Р. К. «Діяльність спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю щодо протидії злочинам у бюджетній сфері», яка розкриває діяльність спеціальних підрозділів із протидії організованим злочинним групам у бюджетній сфері [11].

Значний внесок у дослідження злочинів у бюджетній сфері здійснив В. В. Коряк у праці «Протидія хабарництву у сфері державних закупівель оперативними підрозділами МВС України», дослідивши оперативно-розшукову характеристику злочинів, пов'язаних із державними закупівлями, та заходи виявлення та документування злочинів у зазначеній сфері [81].

На виявлення і припинення викрадень державних коштів при здійсненні державних закупівель спрямовані кандидатські дисертації Дарагана В. В. «Розкриття викрадень державних коштів при проведенні закупівель товарів та

виконанні робіт (послуг) на підприємствах залізничного транспорту» (2012) [52] та В. Р. Сливенка «Оперативно-розшукова протидія злочинам у сфері державних закупівель» (2012) [194]. У роботах охоплено основні способи незаконного проведення тендерів з метою завищення цін на товари і послуги, які виконуються за державні кошти. Визначено основні оперативно-розшукові заходи щодо виявлення та документування правопорушень, що вчиняються під час проведення державних закупівель.

Своєю чергою, у кандидатській дисертації С. В. Нагачевського «Оперативно-розшукове виявлення та документування злочинів, вчинених службовими особами у сфері державних закупівель» окреслено: 1) економіко-правову характеристику сфери державних закупівель; 2) оперативно-розшукову характеристику злочинів, вчинених службовими особами у сфері державних закупівель; 3) правову основу оперативно-розшукової протидії злочинам, вчиненим службовими особами у сфері державних закупівель; 4) особливості організації оперативного обслуговування підрозділами ДСБЕЗ сфери державних закупівель; 5) оперативно-розшукове виявлення злочинів, вчинених службовими особами у сфері державних закупівель; 6) процес документування злочинів, вчинених службовими особами у сфері державних закупівель; зміст нейтралізації протидії підозрюваних процесу досудового розслідування злочинів у сфері державних закупівель за наявності корумпованих зв'язків [113].

Водночас у дослідженнях Коломійця О. О. «Протидія підрозділами ДСБЕЗ МВС України розкраданню коштів, що вчинюється на об'єктах бюджетної сфери» [77] та Тарнопольського О. В. «Протидія злочинам оперативними підрозділами ОВС України у сфері спеціального фонду бюджету», визначено дії оперативних працівників щодо виявлення та припинення злочинів у сфері спеціального бюджетного фонду [207].

Окрім дисертаційних робіт у сфері ОРД, деякі аспекти щодо протидії зловживанням бюджетними коштами розглядали учені інших галузей права. Це, зокрема, Я. В. Билінін («Правове регулювання фінансового контролю у сфері бюджетних відносин»); Н. А. Буличов («Правові засади позабюджетної

діяльності органів внутрішніх справ»); О. П. Гетьманець («Правове регулювання бюджетного контролю в Україні»); О. Я. Гордін («Правове регулювання бюджетного відшкодування в Україні»); І. І. Єфремов («Правове регулювання планування та виконання місцевих бюджетів»); В. В. Моїсєнков («Управління формуванням та організація виконання місцевих бюджетів»); О. А. Музика («Правове регулювання неподаткових доходів місцевих бюджетів України»); І. В. Панов («Контрольна діяльність обласних державних адміністрацій у сфері фінансів та бюджету»); Т. М. Писаренко («Облік, аналіз і контроль ефективності використання фінансових ресурсів у бюджетних установах»); М. О. Погрібний («Державний фінансовий контроль використання місцевих бюджетів»). Варто також виокремити докторську дисертацію Р. Л. Степанюка «Теоретичні засади методики розслідування злочинів, вчинених у державній сфері України» та інші наукові роботи: В. А. Ничитайла («Розслідування нецільового використання бюджетних коштів»); О. В. Тихонової («Питання щодо кримінальної відповідальності за порушення законодавства про бюджетну систему»); М. Чуприни («Правовий статус бюджетної установи як суб'єкта фінансових відносин»); В. В. Кулакова, В. В. Леня, С. С. Мирошниченка («Запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів»).

Певну наукову цінність становлять методичні розробки С. С. Чернявського, В. І. Василичука, А. А. Вознюка «Розслідування нецільового використання бюджетних коштів» [180] та Д. Б. Сергєєвої «Особливості розслідування злочинів, пов'язаних із порушенням бюджетного законодавства», а також деякі аспекти навчального посібника «Розслідування окремих видів злочину» [185].

Відтак зазначені роботи сформували необхідну теоретичну основу з протидії нецільовому використанню бюджетних коштів. Однак після прийняття нового Кримінального процесуального кодексу України (2012 р.), який кардинально змінив становище оперативних підрозділів у правоохоронній системі та положення щодо їх участі у виявленні і

розслідуванні злочинів, постала необхідність сучасного наукового розроблення проблеми з протидії нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами.

Підсумовуючи наведене у цьому підрозділі, можна зробити висновок, що, сучасні теоретичні та практичні засади протидії злочинам, пов'язаним із бюджетними коштами, достатньою мірою досліджені (це визначили 88,4% практичних працівників). Однак після прийняття нового Кримінального процесуального кодексу України (2012 р.), який кардинально змінив становище оперативних підрозділів у правоохоронній системі та положення щодо їхньої участі у виявленні і розслідуванні злочинів, постала необхідність нового бачення оперативно-розшукової протидії нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами (82,4%). Зокрема, встановлено: 1) наукового вивчення потребує питання протидії підрозділами ДЗЕ НП України нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами (45,7%); 2) відсутня системна розробка правових засад протидії підрозділами ДЗЕ НП України нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами (55,3%); 3) не розроблено криміналістичної характеристики злочинів, пов'язаних із нецільовим використанням бюджетних коштів службовими особами (44,7%); 4) наявні проблеми щодо організації оперативного обслуговування підрозділами ДЗЕ НП України стосовно нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами (34,8%); 5) не враховано особливостей організації виявлення і припинення підрозділами ДЗЕ НП України нецільового використання бюджетних коштів службовими особами (55,6%) (Додаток А п. 6).

Відтак, у цьому контексті працівникам ДЗЕ НПУ передусім належить володіти знаннями про особливості правового регулювання протидії нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами (88,4%) та типові схеми вчинення злочинів зазначеної категорії (76,6%), а також здійснення оперативно-розшукових заходів щодо виявлення та припинення злочинів у цій галузі економіки (89,1%) (Додаток А п. 8).

1.2 Економіко-правова характеристика бюджетної сфери як основи цільового використання бюджетних коштів

Сучасна структура економічної злочинності охоплює значну частину злочинів, що вчиняються в бюджетній сфері. Науковці та практики зазначають, що метою корисливих злочинів, що вчиняються у сфері економіки, все частіше стає вилучення коштів із казни у легальних формах господарської діяльності чи повноважень щодо контролю за цією діяльністю з використанням службового становища посадових осіб. Нецільове використання бюджетних коштів – це злочинна діяльність, що має певні особливості. Найперше це діяння, пов'язані з вчиненням інших злочинів, зокрема такими як зловживання службовим становищем, отримання неправомірної вигоди, ухилення від сплати податків, зборів, інших обов'язкових платежів, фіктивне підприємництво тощо. Саме тому задля протидії нецільовому використанню бюджетних коштів співробітникам Департаменту захисту економіки необхідні знання функціонування бюджетної системи [138]. Власне характеристику поняття бюджетної системи здійснили такі вчені: О. М. Бандурка, Г. Л. Вознюк, Л. К. Воронова, О. П. Гетманець, Е. С. Дмитренко, А. Г. Загородній, В. М. Короневський, М. О. Мацелик, Т. О. Мацелик, О. П. Орлюк, В. А. Пригоцький; М. В. Романів, В. М. Федосов, С. І. Юрій, В. К. Шкарупа та ін.

Очевидно, що стабільності фінансової системи України сприяє належно організований, ефективний та досконалий механізм державного контролю. Особливість державного контролю полягає у його спрямуванні на попередження, виявлення та припинення правопорушень у бюджетній сфері.

В Україні функціонує система органів, які провадять контрольну діяльність, мета котрої – насамперед протидіяти нецільовому використанню бюджетних коштів. Основним таким органом є Департамент захисту економіки Національної поліції України, який покликаний своєчасно

припиняти злочини у бюджетній сфері та запобігати їм, здійснювати аналіз і прогнозування криміногенних процесів в економіці та своєчасно інформувати про них органи державної виконавчої влади; виявляти причини й умови, що сприяють вчиненню правопорушень у цій сфері, а також вживати заходів щодо їх усунення.

Визначення бюджетної системи. Для визначення соціально-економічної характеристики бюджетної сфери, особливостей діяльності підрозділів ДЗЕ НПУ з виявлення, попередження і припинення нецільового використання бюджетних коштів велике значення має аналіз нормативно-правових актів, що регламентують обіг бюджетних коштів, основних понять і термінів бюджетного та фінансового законодавства.

Вивчення справ кримінального провадження, відкритих за ознаками вказаних злочинів, опитування працівників ДЗЕ, які спеціалізуються на документуванні нецільового використання бюджетних коштів, засвідчило, що працівники зазначених підрозділів стикаються з труднощами при виявленні та припиненні цих злочинів, що своєю чергою, пояснюється й об'єктивними, і суб'єктивними причинами.

На нашу думку, найбільш суттєвими причинами є недосконалість нормативної бази, що регламентує контроль за обігом бюджетних коштів, та недостатня обізнаність працівників ДЗЕ із законами та нормативними актами, що регламентують бюджетну сферу. Обидві причини взаємопов'язані і потребують ретельного вивчення і нормативної бази, що регламентує бюджетну сферу, і власне сфери нормативного регулювання. А. Ф. Волобуєв і Р. Л. Степанюк переконані, що такий аналіз сприятиме визначенню основних причин і умов, що сприяють вчиненню злочинів у бюджетній сфері, напрацюванню методики розслідування [45, с. 199].

Задля належної організації роботи й успішного вирішення завдань щодо протидії злочинності співробітники ДЗЕ зобов'язані знати специфіку функціонування бюджетної сфери. Відтак вони повинні вивчати не тільки економіку окресленої сфери, а й відносини, що регулюють її, та відповідні

права. Зокрема, у цьому контексті необхідно охопити особливості системи бюджетних відносин; державне регулювання; законодавче закріплення бюджетних витрат; особливості організації державного і суспільного контролю за законністю і ефективністю використання державних коштів; кримінологічну оцінку; чинну правову основу бюджетної сфери [189, с. 5–40].

Проблеми бюджетної сфери вчені досліджували за такими напрямами:

– відмивання розкрадених бюджетних коштів через економічні схеми з використанням тіньової економіки (В. М. Попович) [151, с. 42];

– порядок формування бюджету міських районів (Б. Адамов, В. Кавиршина) [1, с. 25];

– аналіз недоліків законодавства, що регламентує формування місцевих бюджетів (С. Аптекарь, В. Краснова) [14, с. 43];

– бюджетне фінансування окремих регіонів (В. Бартош) [24, с. 16];

– порівняння процесів формування бюджету в Україні з досвідом східноєвропейських країн (В. С. Будкин, Н. К. Назимова, Г. А. Шепелюк) [30];

– зіставлення процесів формування бюджету в Україні з досвідом західноєвропейських розвинутих країн (Ю. М. Артемов) [16, с. 50];

– аналіз нормативних актів, що регламентують бюджетний процес (А. В. Короленко [78, с. 75]);

– вивчення формування зведеного бюджету (В. М. Короневський) [79, с. 6];

– розгляд форм контролю за використанням бюджетних коштів в окремих сферах економіки, зокрема в АПК (М. В. Романів) [181, с. 68].

Очевидно, що акцентовано на дослідженнях бюджетної сфери економіки і нормативного регулювання обігу бюджетних коштів, але не розглянуто бюджетної сфери, її особливостей у рамках протидії підрозділами ДЗЕ – щодо визначення причин та умов, що сприяють вчиненню злочинів, можливості та необхідності здійснення впливу зазначених підрозділів на ці умови, пошуку ознак злочинів тощо.

Бюджет у сучасному його розумінні є системою економічних (грошових) відносин, виникнення та реалізація яких пов'язані з формуванням, розподілом і використанням централізованих фондів державних фінансових ресурсів. Зародження і функціонування бюджетних відносин тісно пов'язані з процесами становлення і розвитку держави та товарно-грошового господарства. Для здійснення своїх функцій державі необхідна фінансова база, тобто централізовані державні доходи. Водночас постає потреба у складанні кошторисів і рахунків, які б відображали обсяг і рух зібраних доходів та здійснених видатків у грошовій формі. Такі кошториси, по суті, були попередниками бюджету, відображали початкову практику його складання [33, с. 21].

Отже, бюджет – розпис доходів і розходів держави [195, с. 186]. За Великим тлумачним словником сучасної української мови, бюджет – кошторис прибутків і видатків держави, підприємства, сім'ї або окремої особи на певний період [44, с. 105].

Фінансова енциклопедія визначає державний бюджет (англ. the state budget, фр. budget, від давньофр. bougette – шкіряний гаманець) як головний фінансовий план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій органів державної влади протягом бюджетного періоду [218, с. 112].

Узагальнюючи підходи до визначення поняття «бюджет», окреслено такі тлумачення:

– підтверджений документами розпис передбачених доходів і дозволених державі або адміністративним установам видатків; акт, який містить попереднє схвалення державних доходів і витрат (Ф. Нітті) [122, с. 553];

– план ведення державного господарства на певний період (І. Х. Озеров) [125, с. 24];

– сукупність доходів і видатків держави, причому ці доходи і видатки держави отримали визначену санкцію органів, які мають на це право (Я. Таргулов) [206, с. 102];

– план державних доходів і видатків (А. Майміні) [104, с. 14];

– система грошових відносин, які виникають між державою, з одного боку, підприємствами, організаціями і населенням – з другого, щодо формування і використання централізованого фонду державних грошових ресурсів для задоволення суспільних потреб (В. М. Федосов, С. Я. Огородник, В. М. Суторміна) [49, с. 160];

– розпис, кошторис грошових доходів і видатків держави (міста, району, установи), сім'ї або окремої особи на певний період (рік, квартал, місяць) (В. Г. Золотогоров) [71, с. 66];

– визнана або прийнята таблиця, відомість доходів і видатків економічного суб'єкта за певний період часу (зазвичай за рік), що має офіційну силу; основний інструмент перевірки збалансованості, відповідності надходжень і витрат економічних ресурсів (С. В. Мочерний, Я. С. Ларіна, О. А. Устенко, С. І. Юрій) [58, с. 66];

– сукупність економічних відносин, які виникають у процесі створення, розподілу та використання державного централізованого фонду грошових ресурсів, як юридична категорія «... з одного боку, основний фінансовий план формування, розподілу і використання публічних фінансів (бюджет–план), який, з іншого боку, приймається особливою процедурою представницьким органом державної влади у формі закону (бюджет-закон)» (В. А. Паригіна, К. Браун, Д. Стігліц) [36, с. 24];

– форма формування і витрачання фонду грошових коштів, призначених для фінансового забезпечення завдань і функцій держави, суб'єктів держави і місцевого самоврядування (І. М. Александров) [4, с. 13];

– сукупність законодавчо регламентованих відносин між державою і юридичними та фізичними особами з приводу розподілу і перерозподілу ВВП, а за певних умов і національного багатства з метою формування і використання централізованого фонду фінансових ресурсів, призначеного для забезпечення виконання державою її функцій (В. М. Федосов, В. М. Опарін, Л. Д. Сафонова) [35, с. 34].

Отже, на підставі зазначених науковцями тверджень, очевидно, що державний бюджет посідає провідне місце у діяльності держави, оскільки

визначає її можливості, пріоритети і роль, форми реалізації закріплених за нею функцій, складає баланс доходів і видатків, відображає фінансову політику. Він є особливою формою перерозподільних відносин, пов'язаною із відокремленням частини національного доходу у власність держави та її використанням із метою задоволення публічних потреб.

Бюджетне законодавство. Бюджетне законодавство України охоплює такі нормативно-правові акти: Конституцію України; Бюджетний кодекс України; Закон про Державний бюджет України; нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України; нормативно-правові акти центральних органів виконавчої влади; рішення органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування.

О. П. Орлюк зазначає, що бюджетна система (Budgetary system) базується на економічних відносинах, урегульованих правовими нормами, сукупністю всіх видів бюджетів, що існують на території держави [219, с. 232].

Конституція України (ст. 95) закріплює, що бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами й територіальними громадами.

У ст. 2 Бюджетного кодексу України наводиться таке законодавче визначення бюджету: бюджет – план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, що здійснюються органами державної влади, органами влади АР Крим та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду [31].

Розвиток сучасно організованої бюджетної системи припадає на ХІХ ст., відповідно до котрої всі західні держави реалізували низку реформ, зокрема загальне виборче право, податки на прибутки громадян та корпорацій, підзвітність урядового апарату й програми соціального забезпечення [32, с. 7–8].

На початку ХХ ст. зародилася власне система бюджету – врівноваження видатків та коштів на їхнє покриття за допомогою періодичних, попередніх, передбачуваних відрахувань, протягом відносно короткого проміжку часу, які створюються у той самий період, що й публічно-фінансові кошти з урахуванням кон'юнктурних впливів, оскільки їх можна передбачити [210, с. 96].

Розвиток політичної економіки у XVIII ст. став основою для виокремлення з її складу у XIX ст. фінансової науки і супроводжується іменем такого ученого, як К. Г. Рау. Зокрема, у його підручнику «Основи початку фінансової науки» наведена структура, що охоплює загальні начала фінансової науки, державні витрати, державні доходи, державний кредит, бюджет, організацію фінансового управління, не лише використовувалася у фінансовій науці інших європейських країн, в тому числі Росії, а й багато в чому запозичується і нині. Перехід від абсолютизму до конституційного управління, пов'язані з розглядом і затвердженням бюджету народними представниками, зумовив необхідність розробки бюджетного права. Бюджет, фінансове управління і контроль стали важливими складовими фінансової теорії і серед європейських учених XIX ст. фінансову науку розробляли А. Вагнер, Е. Сакс, К. Менгер, Ф. Нитки, Л. Косса, А. Пігу, К. Маркс, К. Еєберг [175, с. 14–15].

Вагомий внесок у розвиток теорії бюджетного права здійснив відомий німецький учений Г. Еллінек. Зокрема, у своїй праці «Бюджетне право» учений визначив бюджет як централізований фінансовий фонд держави, який створюється на основі парламентського закону і спрямований на задоволення індивідуальних і національних інтересів, що розвиваються у напрямі прогресу. Цим визначенням і нині послуговуються учені. У Франції найбільш відома робота з фінансового права була опублікована Г. Жезом – «Загальна теорія бюджету», яка 1930 р. оприлюднена і в нашій країні. Учений критично оцінював діяльність представницького органу влади у процесі розробки і прийняття бюджету [100, с. 14].

Розробка бюджетної системи ґрунтувалася на працях таких учених: А. А. Алексєєва «Бюджетное право народного представительства» (1918), А. Голополосова «Роль государственного контроля и основные принципы его деятельности» (1918), А. М. Гурвича «Бюджетное право по законодательству РСФСР» (1918), Ф. Беявського «Исторический очерк развития государственного контроля в России» (1919), М. И. Боголепова «Финансы, правительство и общественные интересы» (1919), М. И. Фрідмана

«Государственное хозяйство и денежное обращение» (1919), Д. В. Кузовкова «Финансовая система в период первоначального социалистического накопления» (1923), С. А. Котляревського «Бюджетное право РСФСР и СССР» (1924), «Бюджет СССР» (1925), «Бюджет и местные финансы» (1926), «Финансовое право СССР» (1926), В. Н. Твердохлебова «Государственный кредит. Теория и техника» (1924), М. Д. Загряцького «Бюджетные права местных Советов» (1924) і «Административно-финансовое право» (1928), А. О. Альського «Задачи и методы финансового контроля» (1925), Е. Е. Понтовича «Финансовый контроль» (1928), «Казна и контроль. Государственно-правовая характеристика финансового контроля» (1927), А. Коняєва «Финансовый контроль в дореволюционной России (очерк истории)» (1959) та ін.

М. Н. Марченко зазначає, що сучасні особливості відносин держави й економіки в умовах ринкових відносин полягають у: а) встановленні зазвичай партнерських відносин між державними та ринковими структурами; б) мінімальному втручанні держави в економіку, рівень якого для кожної країни є, за правило, індивідуальним; в) органічному поєднанні адміністративно-правових із фінансовими та іншими «ліберальними» засобами впливу держави на економічні відносини; г) наявності в держави лише мінімальних, об'єктивно необхідних для її нормального існування і функціонування матеріальних засобів; г) цілковитому контролі з боку держави фінансової та податкової систем; д) домінуванні приватної власності над державною та рештою форм власності [124, с. 57].

Сьогодні бюджет є складовою будь-якої національної економіки. І на прикладі бюджету та бюджетного процесу якнайліпше виявляються характерні особливості формування відносин держави й економіки. Відтак бюджет є складною й економічною, і правовою категорією.

О. П. Орлюк наголошує, що річний бюджет є серцевиною організації публічних фінансів, і повсякденні процедури ведення фінансових справ прямо залежать від нього. Бюджетний документ відображає рішення у

відповідних сферах державних та приватних фінансів, у тому числі витрат, а також наводить визначення бюджету за різними формами:

– бюджет в економічному розумінні становить сукупність грошових відносин між державою (територіальною громадою) і юридичними й фізичними особами з приводу формування, розподілу, перерозподілу та подальшого використання централізованого фонду коштів, призначеного для забезпечення виконання державою (органом місцевого самоврядування) функцій, спрямованих на задоволення публічних інтересів. Основним джерелом формування бюджету є ВВП;

– за матеріальним змістом бюджет становить централізований фонд коштів держави або територіальної громади. Обсяг бюджету – це річна сума коштів, що проходять через цей фонд;

– за формою прояву бюджет є основним фінансовим планом, в якому відображається діяльність держави та місцевих органів. Його можна розглядати як розпис грошових доходів і видатків держави або територіальних громад;

– юридична форма бюджету проявляється у річному затвердженні поряд зі законом (приписи закону мають конкретно-адресний характер і зобов'язують державні органи їх виконувати) [219, с. 214–216].

Політичне значення бюджету полягає в тому, що законодавчий орган своїм волевиявленням затверджує обсяг видатків та доходів бюджету на планований рік і в такий спосіб бере уряд під свій контроль [31, с. 42].

Державний бюджет є документом, що обмежує і розподіляє фінансові ресурси, які уряд використовуватиме для надання допомоги і послуг із метою поліпшити добробут народу.

Наявність бюджетної класифікації. Для співробітників ДЗЕ НПУ важливе значення має знання про бюджетну класифікацію як єдине систематизоване групування доходів і видатків, адже функціональна класифікація дає змогу відстежувати й аналізувати динаміку державних

видатків різного призначення, прогнозувати подальші видатки та зловживання ними.

Правове й організаційне призначення бюджетної класифікації полягає у тому, що вона: створює умови для порівняння показників Держбюджету та місцевих бюджетів; полегшує розгляд бюджетів та їх економічного аналізу; спрощує контроль за виконанням бюджетів, своєчасністю та повнотою акумуляції коштів, використанням їх за цільовим призначенням; забезпечує можливість синтетичного й аналітичного обліку доходів і видатків у бюджетних установах та організаціях; дозволяє порівнювати асигнування з видатками, що допомагає дотримуватись фінансової дисципліни, здійснювати контроль за виконанням програм соціально-економічного розвитку держави та ін. [39, с. 46].

В Україні застосовується бюджетна класифікація, затверджена наказом МФ України від 27.12.2001 р. № 604 «Про бюджетну класифікацію та її запровадження» (з подальшими змінами та доповненнями). У разі зміни бюджетної класифікації міністр фінансів, відповідно до ч. 2 ст. 8 БК України, має в обов'язковому порядку інформувати про це ВР України.

Функціональна класифікація видатків має такі рівні деталізації: розділи, в яких визначаються видатки бюджетів на здійснення загальних функцій держави, АРК, органів місцевого самоврядування; підрозділи та групи, де конкретизує спрямування бюджетних коштів на здійснення відповідної функції держави.

За економічною класифікацією розрізняють видатки бюджету: поточні, капітальні, кредитні.

Видатки бюджету, згідно зі ст. 2 Бюджетного кодексу України, – кошти, спрямовані на реалізацію програм і заходів, передбачених відповідним бюджетом. До видатків бюджету не належать: погашення боргу; надання кредитів із бюджету; розміщення бюджетних коштів на депозитах; придбання цінних паперів; повернення надміру сплачених до бюджету сум податків і зборів та інших доходів бюджету, їх бюджетне відшкодування;

Працівники ДЗЕ, вивчаючи поточні видатки бюджету, що забезпечують фінансування поточної діяльності підприємства, установи, організації, можуть встановити зловживання посадовими особами у разі: оплати праці працівників бюджетної установи, нарахування заробітної плати, придбання предметів постачання і матеріалів, оплати послуг, видатків на відрядження. Дослідження капітальних видатків дає змогу встановити нецільове використання бюджетних коштів щодо придбання землі, нерухомості, при ліквідації наслідків стихійного лиха тощо.

Відповідно до ст. 119 БК України, нецільовим використанням бюджетних коштів є витрачання їх на цілі, що не відповідають:

- бюджетним призначенням, встановленим законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет);
- напрямам використання бюджетних коштів, визначених у паспорті бюджетної програми (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі) або в порядку використання бюджетних коштів;
- бюджетним асигнуванням (розпису бюджету, кошторису, плану використання бюджетних коштів).

Відомча класифікація видатків бюджету визначає перелік головних розпорядників бюджетних коштів. На її основі Державне казначейство України та місцеві фінансові органи ведуть реєстр усіх розпорядників бюджетних коштів. До завдань відомчої класифікації належать оптимізація кількості головних розпорядників бюджетних коштів, поліпшення бюджетного планування та побудова чіткої, організаційно досконалої системи державного управління.

Наявність бюджетних кошторисів. Державні бюджетні установи витрачають виділені їм кошти за бюджетними *кошторисами* відповідно до призначення конкретних цільових коштів. Постановою Кабінету Міністрів України від 16 лютого 1998 р. № 164 затверджено Положення про порядок складання єдиного кошторису доходів і видатків бюджетної установи (організації), згідно з яким єдиний кошторис доходів і видатків бюджетної

установи та організації є основним документом, який визначає загальний обсяг, цільове надходження, використання і поквартальний розподіл коштів установи.

Єдиний кошторис доходів і видатків складається усіма установами на календарний рік і затверджується, за правило, керівником відповідної вищої організації не пізніше, ніж через місяць після затвердження відповідного бюджету, з якого провадиться фінансування установи. У процесі виконання кошторисів керівники установ мають право у межах затвердженої загальної суми видатків на оплату праці самостійно перерозподіляти кошти між фондом заробітної плати за основним окладом, фондом заробітної плати по доплатах і надбавках та фондом на преміювання. Зазначені зміни можуть вноситися лише за наявності відповідних підстав згідно із законодавством з питань оплати праці.

Кошторис – затверджений або прийнятий у встановленому порядку фінансовий плановий документ, що містить відповідні статті доходів і витрат на утримання органів державної влади, місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, на виробничу діяльність і капітальне будівництво тощо. Розрізняють такі види кошторисів: 1) кошторис бюджетної установи (основний плановий документ установи, яка фінансується за рахунок бюджетних коштів); 2) кошторис витрат на виробництво – документ внутрішньо-фірмового планування, який є загальним вираженням витрат на виробництво продукції, виконання робіт чи надання послуг замовникам, споживачам, а також своїм невиробничим господарствам, що знаходяться на балансі цієї установи. Такий кошторис визначає всі витрати підприємства на виробництво продукції (робіт, послуг), оплату праці, відрахування на соціальні потреби, амортизацію основних виробничих фондів тощо; складається на основі бізнес-плану, техпромфінплану та інших планових актів установи чи підприємства); 3) кошторис на будівництво (сукупність нормативних розрахунків, які визначають вартість будівництва (ремонт, реконструкції тощо) підприємства чи споруди, є невід’ємною складовою

проектних робіт і самого проекту; складається на основі проектних даних, кошторисних норм і цін, відповідних прейскурантів тощо) [221, с. 423].

Розпорядник бюджетних коштів – бюджетна установа в особі її керівника, уповноважена на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення витрат бюджету (ст. 2 БК України). За обсягом наданих прав розпорядників поділяють на головних розпорядників бюджетних коштів та розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня.

Головні розпорядники бюджетних коштів. Головними розпорядниками бюджетних коштів є бюджетні установи в особі їхніх керівників (ст. 2 Бюджетного кодексу), які визначаються відповідно до ст. 22 Бюджетного кодексу та затверджуються Законом про Державний бюджет або рішенням про місцевий бюджет шляхом установлення їм бюджетних призначень. У Законі, рішенні про місцевий бюджет бюджетні призначення визначаються лише головним розпорядникам. Головними розпорядниками бюджетних коштів можуть бути виключно: за бюджетними призначеннями, передбаченими законом про Державний бюджет України, – установи, уповноважені забезпечувати діяльність ВР України, Президента України, КМ України в особі їхніх керівників; міністерства, КС України, ВС України, вищі спеціалізовані суди та інші органи, безпосередньо визначені Конституцією України, в особі їхніх керівників.

Наприклад, згідно з наказом Мінфіну від 30.05.2007 р. № 662, до системи головного розпорядника коштів, окрім центрального апарату Міністерства фінансів України, належать такі відповідальні виконавці: Державне казначейство України; Головне контрольно-ревізійне управління України; Державна митна служба України; Державна податкова адміністрація України; Фонд державного майна України; Пенсійний фонд України; Державна пробірна служба України; Національне агентство України з питань забезпечення ефективного використання енергетичних ресурсів (п. 1.4) [218, с. 292].

У межах установлених повноважень головний розпорядник бюджетних коштів провадить таку діяльність: 1) розробляє план своєї діяльності відповідно до завдань та функцій, визначених нормативно-правовими актами, з огляду на

необхідність досягнення конкретних результатів за рахунок бюджетних коштів; 2) розробляє на підставі плану діяльності проект кошторису та бюджетні запити і подає їх до МФ України чи місцевого фінансового органу; 3) отримує бюджетні призначення шляхом їх затвердження у Законі про Держбюджет України чи рішенні про місцевий бюджет, доводить у встановленому порядку до відома розпорядника бюджетних коштів нижчого рівня (одержувачів бюджетних коштів) дані про обсяги асигнувань, забезпечує управління бюджетними асигнуваннями; 4) затверджує кошториси розпорядника бюджетних коштів нижчого рівня, якщо інше не передбачено законодавством; 5) здійснює внутрішній контроль за повнотою надходжень, отриманих розпорядником бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів, і витрачанням ними бюджетних коштів; 6) одержує звіти про використання коштів від розпорядника бюджетних коштів нижчого рівня й одержувачів бюджетних коштів та аналізує ефективність використання ними бюджетних коштів. У межах установлених бюджетних призначень головний розпорядник може перерозподіляти свої видатки з метою забезпечення їхньої пріоритетності як на стадії формування проекту бюджету під час підготовки бюджетного запиту, так і на стадії виконання бюджету під час складання бюджетного розпису та у процесі поточного виділення коштів [218, с. 368].

Розпорядник коштів бюджету нижчого рівня – це розпорядник, який у своїй діяльності підпорядкований відповідному головному розпоряднику та (або) діяльність якого координується через нього. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ» від 28.02.2002 р. № 228 закріплює, що розпорядники нижчого рівня, до сфери управління яких належать інші розпорядники нижчого рівня, у процесі складання, розгляду, затвердження та виконання кошторисів застосовують процедури та правила, визначені для головних розпорядників (п. 7) [219, с. 293].

Працівникам підрозділів ДЗЕ НПУ необхідно вивчати діяльність відповідальних виконавців бюджетних програм. Вони безпосередньо

забезпечують виконання однієї або низки бюджетних програм у системі головного розпорядника; ведуть в установленому порядку облік та звітність; здійснюють інші повноваження, встановлені чинним законодавством України, зокрема Інструкцією про статус відповідальних виконавців бюджетних програм та особливості їх участі у бюджетному процесі, затвердженою наказом Міністерства фінансів України від 14.12.2001 р. № 574. Інструкція розмежовує повноваження, права і відповідальність головного розпорядника коштів державного бюджету та відповідальних виконавців бюджетних програм у процесі складання, затвердження й виконання бюджету в умовах впровадження програмно-цільового методу в бюджетний процес.

Досліджуючи особу відповідального за виконання бюджетних програм, Н. Я. Якимчук дійшов висновку, що законодавством виконання покладається на головних розпорядників та їх апарат. Водночас практично відповідальність перекладається на розпорядників коштів державного бюджету нижчого рівня й одержувачів коштів державного бюджету, які виконують бюджетні програми у системі головного розпорядника [226, с. 135].

Співробітникам ДЗЕ НПУ з метою встановлення зловживань з бюджетними коштами посадовими особами, у межах виконання бюджетних програм, необхідно зважати на співвідношення правового статусу головного розпорядника бюджетних коштів як відповідального виконавця бюджетної програми, оскільки певною мірою відбувається перекидання відповідальності на нижній рівень.

Казначейське обслуговування бюджетних коштів. Ст. 43 Бюджетного кодексу України передбачає, що при виконанні державного бюджету і місцевих бюджетів застосовується казначейське обслуговування бюджетних коштів.

Державна казначейська служба України забезпечує казначейське обслуговування бюджетних коштів на основі ведення єдиного казначейського рахунку, відкритого в Національному банку України.

Задля забезпечення поточної діяльності розпорядників бюджетних коштів вони відкривають рахунки в органах Державного казначейства України.

Інструкція з обліку коштів, розрахунків та інших активів бюджетних установ, що затверджена наказом Державного казначейства України від 26.12.2003 р. № 242, встановлює єдині вимоги до порядку ведення бюджетними установами бухгалтерського обліку руху коштів у касі, на рахунках в установах банків або в органах Державного казначейства, розрахунків із дебіторами та інших активів.

Казначейство – спеціальний державний орган (установа), який відає касовим виконанням державного бюджету, організовує справляння податків, зборів і мита, доходів від реалізації державних позик, а також фінансування передбачених державним бюджетом видатків. В Україні казначейство утворено 1995 р. як центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, що діє при Міністерстві фінансів. Казначейство у своїй діяльності керується Конституцією України, постановами Верховної Ради України, указами і розпорядженнями Президента України, зокрема Указом Президента України від 13 квітня 2011 р. № 460/2011 «Про Положення про Державну казначейську службу України», директивами, постановами і розпорядженнями Кабінету міністрів України, а також наказами Міністерства фінансів України [218, с. 359].

А. Г. Загородний та Г. Л. Вознюк казначейство визначають як орган, що організовує скарбницю держави і забезпечує збір державних доходів і їхнє використання згідно з державним бюджетом [221, с. 691].

Казначейське обслуговування бюджетних коштів передбачає:

- 1) розрахунково-касове обслуговування розпорядників і одержувачів бюджетних коштів, а також інших клієнтів відповідно до законодавства;
- 2) контроль за здійсненням бюджетних повноважень при зарахуванні надходжень бюджету, взятті бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів та здійсненні платежів за цими зобов'язаннями;
- 3) ведення бухгалтерського обліку і складання звітності про виконання бюджетів із дотриманням національних положень (стандартів) бухгалтерського обліку;
- 4) здійснення інших операцій з бюджетними коштами [33, с. 689].

Казначейська система виконання бюджету дає змогу підвищити ефективність використання бюджетних коштів у частині забезпечення цільового

спрямування, своєчасності та раціональності їхнього використання; знизити вартість обслуговування внутрішнього боргу шляхом збільшення точності прогнозування доходів і видатків на базі оперативного обліку та контролю; прискорити оборотність бюджетних коштів за рахунок скорочень надходження коштів від розпорядників до кінцевих одержувачів [220, с. 42].

Варто зазначити, що казначейство виконує у державі функцію «головного бухгалтера». Воно готує фінансові звіти й діє як злагоджений механізм, що концентрує бюджетні кошти в єдиній системі рахунків підпорядкованих структур і створює єдину інформаційну базу з виконання бюджету. Інформація, яку надає казначейство підрозділам ДЗЕ НПУ, дає змогу виявити нецільове використання бюджетних коштів шляхом контролю за всіма операціями, пов'язаними з надходженнями та видатками. Вивчаючи наявну інформацію, коли та які видатки здійснюватимуть бюджетні установи, можна запобігти викраденню бюджетних коштів з використанням комерційних структур.

Контроль за цільовим використанням бюджетних коштів. Контроль за дотриманням бюджетного законодавства і цільового використання бюджетних коштів покладено на відповідні органи.

1. Верховна Рада України – найвищий законодавчий орган, що визначає бюджетну політику держави, розглядає проект державного бюджету в трьох читаннях, затверджує Державний бюджет України та вносить зміни й доповнення до нього; здійснює контроль за виконанням ДБУ, прийняття рішення щодо звіту про його виконання; схвалення Основних напрямів бюджетної політики на наступний бюджетний період. Верховна Рада України здійснює контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу (заслуховування звітів про стан виконання Державного бюджету України, в тому числі заслуховування звітів розпорядників бюджетних коштів про використання коштів Державного бюджету України; контроль за використанням коштів резервного фонду державного бюджету) [165].

2. Комітет Верховної Ради України з питань бюджету – здійснює законопроектну роботу, готує і попередньо розглядає питання, віднесені до

повноважень Верховної Ради України, та виконує контрольні функції з таких компетенцій: державної бюджетної політики та міжбюджетних відносин; Державного бюджету України (включно з питаннями доходів, видатків бюджету, контролю за виконанням бюджету); бюджетного процесу; оцінювання відповідності законопроектів вимогам Бюджетного кодексу України; діяльності державних фінансових органів; діяльності Рахункової палати.

3. Контроль за надходженням коштів до Державного бюджету України та їхнім використанням від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата. Рахункова палата є постійно діючим органом контролю, який утворюється ВР України, підпорядкований і підзвітний їй. Вона діє самостійно, незалежно від будь-яких інших органів держави.

Завданнями Рахункової палати є: організація і здійснення контролю за своєчасним виконанням видаткової частини Держбюджету України, витрачанням бюджетних коштів, у тому числі коштів загальнодержавних цільових фондів, за обсягами, структурою та їхнім цільовим призначенням; контроль за утворенням і погашенням внутрішнього і зовнішнього боргів України, визначення ефективності та доцільності видатків державних коштів, валютних та кредитно-фінансових ресурсів; контроль за фінансуванням загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального і національно-культурного розвитку, охорони довкілля; контроль за дотриманням законності щодо надання Україною позик і економічної допомоги іноземним державам, міжнародним організаціям, передбачених у Держбюджеті України; контроль за законністю та своєчасністю руху коштів Держбюджету України в установах Нацбанку України та уповноважених банках; аналіз відхилень від показників Держбюджету України та підготовка пропозицій щодо їх усунення, а також щодо вдосконалення бюджетного процесу загалом; регулярне інформування Верховної Ради України про внутрішній і зовнішній борги України, а також про результати здійснення

інших контрольних функцій; виконання інших завдань, передбачених для Рахункової палати чинним законодавством України.

Рахункова палата для виконання поставлених перед нею завдань має такі повноваження: здійснювати експертно-аналітичні, інформаційні та інші види діяльності, що забезпечують контроль за використанням коштів загальнодержавних цільових фондів, коштів позабюджетних фондів, за цільовим використанням фінансово-кредитних і валютних ресурсів під час здійснення загальнодержавних програм; проводити фінансові перевірки, ревізії в апараті Верховної Ради України, органах виконавчої влади, у Національному банку України, Фонді державного майна України, інших підзвітних Верховній Раді України органах; перевіряти в органах і на об'єктах грошові документи, бухгалтерські книги, звіти, плани, кошториси витрат та іншу документацію щодо фінансово-господарської діяльності; отримувати від керівників установ та організацій, що перевіряються, всю необхідну документацію та іншу інформацію про фінансово-господарську діяльність; отримувати від Національного банку України, уповноважених банків та інших кредитних установ необхідні довідки, копії документів щодо операцій і рахунків цих підприємств та організацій; проводити комплексні ревізії й тематичні перевірки окремих розділів і статей Державного бюджету України, у тому числі бюджетів загальнодержавних цільових фондів; у разі виявлення під час перевірок, ревізій та обстежень фактів привласнення грошей і матеріальних цінностей, інших зловживань передавати матеріали перевірок, ревізій та обстежень до правоохоронних органів тощо [166]. У 2015 р. Рахунковою палатою перевірено 627 об'єктів, здійснено 702 контрольні й експертні заходи, виявлено нецільове використання бюджетних коштів на суму 22,7 млрд. грн., надіслано 27 матеріалів до правоохоронних органів із ознаками злочину, за якими відкрито 11 кримінальних проваджень [69].

4. Кабінет Міністрів України – розробляє та приймає Декларацію цілей і завдань бюджету на наступний бюджетний період (Бюджетну декларацію); подає на розгляд Верховної Ради України проект Основних напрямів

бюджетної політики на наступний бюджетний період; розробляє проект Закону про Державний бюджет України та доопрацьовує його під час парламентського розгляду; забезпечує виконання Державного бюджету України; приймає рішення про виділення коштів із резервного фонду Державного бюджету; подає річний звіт про виконання Державного бюджету Верховній Раді України; доводить до відома Ради Міністрів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій та виконавчих органів відповідних рад положення і показники міжбюджетних трансфертів та інші показники, необхідні для затвердження місцевих бюджетів, тощо [167].

5. Міністерство фінансів України як учасник бюджетного процесу готує та подає на розгляд уряду проект Закону про Державний бюджет України; розробляє і доводить до головних розпорядників бюджетних коштів інструкції з підготовки бюджетних запитів, визначає порядок і термін їх подання; здійснює у межах своїх повноважень контроль за дотриманням бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу стосовно і державного, і місцевих бюджетів; здійснює методичне керівництво з питань складання й виконання бюджету; регулює фінансові взаємовідносини між державним бюджетом і державними цільовими фондами. Саме на Мінфін покладено координацію діяльності центральних органів виконавчої влади, пов'язаної із забезпеченням своєчасного і повного надходження податків, зборів (обов'язкових платежів) до державного та місцевих бюджетів [142].

6. Державне казначейство України – забезпечує казначейське обслуговування державного і місцевих бюджетів на основі ведення єдиного казначейського рахунку та визначає механізм казначейського обслуговування бюджетної системи, встановлення єдиних правил бухгалтерського обліку і звітності про виконання державного та місцевих бюджетів, кошторисів розпорядників бюджетних коштів; здійснює управління наявними фінансовими ресурсами, що їх обліковує; відкриває, веде та закриває рахунки в органах Казначейства тощо [143].

7. Органи Державної фінансової інспекції України – відстежують цільове й ефективне використання коштів державного та місцевих бюджетів, своєчасне повернення кредитів, одержаних під гарантію Кабінету Міністрів України, порядок ведення бухгалтерського обліку та достовірність звітності про виконання бюджетів, кошторисів. ДФІУ щомісячно надає парламенту України та Мінфіну узагальнені результати звітів про проведені перевірки. Передає до правоохоронних органів матеріали ревізій у разі встановлення порушень законодавства, що передбачають кримінальну відповідальність за нецільове використання бюджетних коштів, тощо [144]. Зокрема, впродовж січня–березня 2015 р. проведено 33 ревізії певного комплексу або з окремих питань фінансово-господарської діяльності Держфінінспекцією в Одеській області, в результаті яких протягом січня–березня 2015 р. відшкодовано та поновлено незаконних, нецільових витрат та недостач ресурсів на загальну суму 6,3 млн. гривень [178].

8. Державна фіскальна служба України – бере участь у формуванні дохідної частини бюджету і здійснює: контроль за своєчасністю, достовірністю, повнотою нарахування і сплати податків, обов’язкових платежів, контроль за сплатою яких покладено на ДФС України; контроль за додержанням виконавчими комітетами сільських і селищних рад порядку прийняття та обліку податків, обов’язкових платежів від платників податків, своєчасністю і повнотою перерахування цих сум до бюджету; облік податків, обов’язкових платежів, контроль за справлянням яких покладено на ДФС України, та складанням звітності щодо стану розрахунків платників із бюджетом; контроль за погашенням податкового боргу з податків, обов’язкових платежів платників податків, зокрема тих платників, майно яких перебуває під податковою заставою; контроль за забезпеченням стягнення заборгованості суб’єктів господарювання за кредитами під державні гарантії або позиками, залученими державою; за відстроченням, розстроченням та реструктуризацією податкових зобов’язань і/або податкового боргу; аналіз надходжень податків і обов’язкових платежів, прогнозування макроекономічного впливу і впливу змін податкового

законодавства на обсяги й джерела податкових надходжень, розроблення пропозицій щодо збільшення та зменшення втрат бюджету; подання Міністерству фінансів України та Державній казначейській службі України звіту про надходження податків, обов'язкових платежів [145].

9. Підрозділи Департаменту захисту економіки Національної поліції України, завданнями яких є: брати участь у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у сфері протидії злочинності, захисту економіки та об'єктів власності; своєчасно виявляти, запобігати та припиняти злочини у сфері економіки, у тому числі вчинені суспільно-небезпечними організованими групами та злочинними організаціями, які впливають на соціально-економічну і криміногенну ситуацію в державі та окремих регіонах; боротися з корупцією й хабарництвом у сферах, які мають стратегічне значення для економіки держави, та серед посадових осіб органів державної влади і самоврядування; виявляти причини й умови вчинення правопорушень у сфері економіки та вживати заходи щодо усунення [146].

10. Органи місцевого самоврядування, що представляють відповідні територіальні громади та здійснюють від їхнього імені та в їхніх інтересах відповідні функції, також мають повноваження щодо бюджету. Відповідно до чинного законодавства, виключною компетенцією сільських, селищних, міських рад є затвердження місцевого бюджету, внесення змін до нього; затвердження звіту про виконання відповідного бюджету; установлення місцевих податків та зборів; прийняття рішень щодо передання коштів із відповідного місцевого бюджету. Власними повноваженнями виконавчих органів сільських, селищних, міських рад є складання проекту місцевого бюджету, подання його на затвердження відповідної ради, забезпечення виконання бюджету; щоквартальне подання раді письмових звітів про хід і результати виконання бюджету; підготовка і подання до районних, обласних рад відповідних фінансових показників і пропозицій для складання проектів районних і обласних бюджетів; здійснення в установленому порядку видатків з місцевого бюджету [164].

Отже, наведене засвідчує, що фінансовий контроль стає ефективним, якщо здійснюється на всіх етапах бюджетного процесу (45%). Залежно від моменту виконання бюджету розрізняють такі види фінансового контролю: попередній, який здійснюється до моменту використання коштів (25%); поточний, який здійснюється у процесі виконання фінансових кошторисів (24,5%); а також контроль, що здійснюється вже після використання коштів (після закінчення бюджетного року контрольні органи здійснюють перевірку виконання бюджету і складають звіт про його виконання (8,5%) (Додаток А, п. 9).

В інших країнах існує також три види (за суб'єктом виконання) контролю: парламентський, відомчий, адміністративний.

Парламентський контроль здійснюється бюджетними і фінансовими комісіями парламенту. Зокрема, в Англії – це Комісія бюджетних фондів, до обов'язків якої належить перевірка фінансових кошторисів окремих відомств у проекті бюджету; у ФРН – бюджетний комітет, який займається контролем виконання бюджету у рамках виконання «волі парламенту», що ухвалив цей бюджет. *Відомчий контроль* здійснюється міністерством фінансів. У Франції, наприклад, міністерство фінансів здійснює попередній фінансовий контроль через своїх спеціальних контролерів при міністерствах та відомствах, а поточний контроль – через фінансову інспекцію. *Адміністративний бюджетний контроль* здійснюється спеціально створеними для цього вищими контрольними органами, незалежними від Уряду [133, с. 27–28].

Відтак слід зазначити, що Уряд України повинен щодня мати інформацію про те, скільки у нього грошей на рахунку, які і в якому розмірі необхідно здійснити витрати сьогодні і в короткостроковій перспективі, а також мати прогноз щоденного отримання доходів. Основним постачальником цієї інформації, зокрема, має бути єдиний орган – Державне казначейство. Підрозділи ДЗЕ НП України повинні доповідати Уряду України про створені схеми розкрадання бюджетних коштів з використання фіктивних комерційних структур (58,4%) та підрозділів Національного банку України щодо намірів про здійснення перерахування бюджетних коштів в офшорні зони (47,6%) (Додаток А, п. 10).

1.3 Оперативно-розшукова характеристика нецільового використання бюджетних коштів службовими особами

Визначення змісту оперативно-розшукової характеристики нецільового використання бюджетних коштів службовими особами необхідне задля належного провадження практичної діяльності, детального, цілеспрямованого вивчення криміногенних умов, що спричиняють поширення такої злочинності, розроблення науково обґрунтованих висновків і рекомендацій, спрямованих на удосконалення стратегії і тактики протидії цьому негативному явищу.

Характеристику окремих видів економічних злочинів у рамках оперативно-розшукової діяльності наведено у роботах вітчизняних учених-правознавців: К. В. Антонова, В. І. Василичука, О. Ф. Долженкова, І. П. Козаченка, Д. Й. Никифорчука, С. І. Ніколаюка, В. Л. Ортинського, В. Д. Пчолкіна, Л. П. Скалозуба, Б. Г. Розовського та інших.

Зокрема О. А. Гапон і В. Д. Пчолкін зазначають, що у юридичній науці існує декілька видів характеристик злочину: криміналістична, кримінологічна, кримінально-правова, судово-психологічна та ін. [131, с. 67–76].

Оперативно-розшукова характеристика охоплює окремі чинники криміналістичної, кримінально-правової та кримінологічної характеристик, що містить інформацію про злочин загалом та його складові (об'єкт і об'єктивну сторону), але, на відміну від них, становить, по-перше, систему лише криміналістично значущих відомостей про ознаки злочину, а не будь-яких однакових для усіх видів злочинів, які в межах визначеного виду можуть сприяти його розкриттю. По-друге, відомості про ознаки елементів злочину описуються на якісно-кількісному рівні. Тобто встановлюються кореляційні закономірні взаємозв'язки – що (дії, знаряддя, сліди і т. д.), з чим пов'язано, яким саме чином, що за чим настає, що і за допомогою чого може бути встановлено і т. д. Практичне значення таких характеристик полягає у тому, що для розслідування конкретного злочину зібрану про нього інформацію

зіставляють зі системою узагальнених відомостей про злочини такого виду, які розслідували раніше (інформаційною моделлю).

Поняття криміналістичної характеристики злочинів вивчали В. П. Бахін, Р. С. Белкін, О. М. Васильєв, І. А. Возгрін, І. Ф. Герасімов, О. Н. Колесніченко, В. О. Коновалова, В. А. Образцов, М. В. Салтевський, М. О. Селіванов, Л. А. Сергеев, В. Г. Танасевич та ін.

Так, О. Н. Колесніченко до характеристик злочину відносить судово-психологічну ознаку, яка відображає найбільш суттєві психологічні відомості про злочинців і потерпілих, типові групи свідків у окремих видах злочинів і т. д. [196, с. 33–34]. У подальшому це вчення розробили М. В. Салтевський [197, с. 308] і Г. А. Матусовський [85, с. 144–145]. На можливість існування кримінально-процесуальної характеристики злочинів указують Є. І. Зуєв і Г. І. Шурухнов [86 с. 119], а також А. В. Старушкевич [204, с. 5].

Водночас зазначене потребує певного уточнення. По-перше, такі поняття, як «фактичні дані», «відомості», «повідомлення», у правозастосовній сфері вживають як рівнозначні, зокрема для розкриття сутності інформації, а тому вживання одного для пояснення сутності іншого буде не зовсім точним.

По-друге, коло обставин, на які вказує О. Н. Колесніченко, містяться у ст. 91 КПК України і становлять предмет доказування у кримінальному провадженні.

По-третє, галузеві характеристики злочину висвітлюють ті чи інші його аспекти. Злочин або його окремі елементи є предметом дослідження конкретної галузі знань. Так, предметом кримінального права є відносини, які виникають у результаті вчинення злочину. Кримінологію визначають як науку про злочинність, її сутність і форми виявлення, причини [103, с. 6]. Судова психологія вивчає закономірності психіки людей, які виявляються за вчинення протиправних дій. Криміналістика розглядається як наука про закономірності слідоутворення під час вчинення злочину [25, с. 8].

Характеристику кримінології економічних злочинів у найзагальнішому вигляді наводять у багатьох роботах. Відтак, виокремлюють три основні

тенденції розвитку економічної злочинності в сучасних умовах: 1) посилення її організованого характеру елементами корупції; 2) зрощення економічної і загальнокримінальної злочинності; 3) посилення зовнішньоекономічного, міждержавного і міжрегіонального характеру злочинної діяльності [139, с. 82].

У теорії оперативно-розшукової діяльності поняття, зміст і структуру оперативно-розшукової характеристики досліджували такі фахівці, як В. М. Аتماжитов, Д. В. Гребельський, І. П. Козаченко, М. В. Корнієнко, В. Д. Пчолкін (визначали загальні елементи оперативно-розшукової характеристики), К. В. Антонов, О. Ф. Долженков, О. Ю. Заблоцька, С. І. Ніколаюк, Д. Й. Никифорчук та ін. (приділяли увагу особливостям характеристики окремих злочинів).

Характеристика злочинів як самостійний інститут теорії ОРД має охоплювати низку певних властивостей, які лише в сукупності можуть утворити критерії визначення цього поняття. Вона повинна мати «виокремлений, спеціальний характер, називатися оперативно-тактичною характеристикою злочинів» [2, с. 38].

Відтоді, як теорія ОРД набула статусу самостійної наукової дисципліни, вчені намагаються дати визначення оперативно-тактичної характеристики та окреслити її зміст.

У правовій лексиці одним із перших термін «оперативно-розшукова характеристика злочинів» ужив Д. В. Гребельський у другій половині ХХ ст., запропонувавши розуміти під ним сукупність низки інформаційних ознак, упорядкованих і взаємопов'язаних, узятих із різних інформаційних джерел, що належать насамперед до криміналістичної, кримінологічної, психологічної, економічної та інших характеристик злочинів [50, с. 13].

Найбільш повне визначення поняття оперативно-розшукової характеристики злочинів наводить С. І. Николаюк у Міжнародній поліцейській енциклопедії. Це, зокрема, сукупність ознак, за допомогою яких можна визначити напрям і зміст дій оперативного працівника на будь-якому етапі запобігання та розкриття злочинів, обрати найбільш ефективні тактичні прийоми здійснення ОРЗ щодо встановлення винних осіб. Вона органічно

поєднує результати аналізу складу злочину, зважаючи на знання інших юридичних наук. Найважливішими ознаками злочинів є: стан, структура та динаміка зазначених злочинів; спосіб підготовки, вчинення та приховування; вивчає ті аспекти злочинності, інформація про які необхідна для науково обґрунтованих, ефективних заходів організації і тактики застосування оперативно-розшукових сил і засобів у боротьбі зі злочинністю. Оперативно-розшукова теорія, а також практика діяльності правоохоронних органів свідчать про те, що процес розкриття окремих видів злочинів характеризується специфікою визначення необхідних, обов'язкових ОРЗ, форм і методів їх реалізації, які можливо визначити заздалегідь, ґрунтуючись на оперативно-розшуковій характеристиці конкретного злочину. Основне значення у структурі оперативно-розшукової характеристики має дослідження способів учинення злочинів, оскільки саме спосіб учинення злочину є центром та основою оперативно-розшукових версій, визначенням приналежності до нього конкретних осіб, визначенням напрямів і оперпошуку, і документування злочинних дій осіб. Оперативно-розшукова характеристика злочинів взаємопов'язана із кримінальним правом, кримінологічною та криміналістичною характеристиками злочинів. Така тенденція пов'язана з тим, що оперативні працівники, здійснюючи пошук ознак злочину, прагнуть фіксувати факти, які підтверджують наявність у діях особи елементів складу злочину, передбаченого конкретними статтями КК України [110, с. 600].

Поділяємо думку науковців, які розглядають оперативно-розшукову характеристику з позиції системного підходу як сукупність кримінально-правових, криміналістичних, кримінологічних, психологічних ознак злочинів, з-поміж яких виокремлюються пошукові, які у комплексі дають більш чітке уявлення про суб'єкт злочину, що дає змогу правильно прийняти рішення щодо застосування сил, засобів і заходів ОРД, забезпечують ефективне здійснення оперативно-розшукових заходів

Згідно з аналізом теоретичних і нормативних джерел досліджуваної проблеми, під злочинами, що вчиняються службовими особами при

нецільовому використанні бюджетних коштів, необхідно розуміти суспільно небезпечні діяння, передбачені кримінальним законом, вчинені з порушенням встановленого законодавством України кошторисного розпису.

Обраний для дослідження вид кримінальної діяльності службових осіб пов'язаний з учиненням безлічі різних злочинів у бюджетній сфері (ст.ст. 190, 191, 210, 211, 364, 365, 366, 367, 368 КК України), котрі зазвичай характеризуються єдиним умислом її учасників, погодженістю способів, методів і засобів їх підготовки, учинення і приховання, які організують службові особи.

В. І. Василичук, зважаючи на думки таких українських учених, як К. В. Антонов, О. А. Гапон, В. П. Гребельський, Д. В. Захарова, О. О. Мороз, В. Д. Пчолкін, М. Л. Шелухін та інших, які досліджували складові оперативно-розшукової характеристики, запропонував об'єднати в групи такі елементи оперативно-розшукової характеристики злочинів у бюджетній сфері: предмет, об'єкт злочинного посягання; стан, структуру, динаміку, причини та умови, що сприяють учиненню злочину; типові й оригінальні способи вчинення та маскування злочинів у бюджетній сфері, сліди вчинення злочину; контингент осіб, які вчиняють злочини у бюджетній сфері; можливість оперативного перекриття діяльності цих осіб з метою отримання оперативної інформації та подальшої організації проведення оперативно-розшукової профілактики стосовно них; інші обставини, що мають значення для ефективного використання оперативно-розшукових сил, засобів та заходів у протидії цим злочинам. Так, при формуванні оперативно-розшукової характеристики злочинів у бюджетній сфері вихідними є такі елементи їхніх складів:

- а) безпосередній об'єкт – установлений законом порядок розподілу, перерозподілу й використання фінансових ресурсів у бюджетній системі держави;
- б) предмет посягання – бюджетні кошти у великому розмірі (ст. 210, 211 КК України), нормативно-правові та розпорядчі акти, які змінюють доходи і видатки бюджету всупереч встановленому законом порядку (ст. 211 КК України);
- в) форми злочинних порушень бюджетного законодавства: використання

бюджетних коштів усупереч їхньому цільовому призначенню або в обсягах, що перевищують затверджені межі видатків; недотримання вимог щодо пропорційного скорочення видатків бюджету чи пропорційного фінансування видатків бюджетів усіх рівнів (ст. 210 КК України); видання службовою особою нормативно-правових або розпорядчих актів, які змінюють доходи і видатки бюджету всупереч встановленому законом порядку (ст. 211 КК України); г) спеціальний суб'єкт злочину: службова особа, яка має повноваження стосовно використання бюджетних коштів, дотримання вимог чинного бюджетного законодавства щодо пропорційного скорочення і фінансування видатків бюджетів (ст. 210 КК України); службова особа, яка має повноваження щодо видання нормативно-правових і розпорядчих актів, що змінюють доходи і видатки бюджетів (ст. 211 КК України) [41, с. 144–146].

Ст. 210 Кримінального кодексу України визначає, що нецільове використання бюджетних коштів службовою особою, а так само здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їхнім перевищенням усупереч Бюджетному кодексу України чи закону про Державний бюджет України на відповідний рік, якщо предметом таких дій були бюджетні кошти у великих розмірах (в тисячу і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян).

Кваліфікуючою ознакою ч. 2 ст. 210 КК України є діяння, описані у ч. 1 ст. 210 КК України, предметом яких були бюджетні кошти в особливо великих розмірах (в три тисячі і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян) або вчинені повторно, або за попередньою змовою групою осіб.

Злочин вважається закінченим із моменту вчинення будь-якого із названих у диспозиції ч. 1 ст. 210 КК України діянь, якщо їх предметом були бюджетні кошти у великому (ч. 1) чи особливо великому (ч. 2) розмірі. Великим розміром бюджетних коштів вважається сума, що в тисячу і більше разів, а особливо великим розміром – сума, що в три тисячі і більше разів перевищує неоподатковуваний мінімум доходів громадян. Згідно з пунктом 22.5 ст. 22

Закону України «Про податок з доходів фізичних громадян» від 22.05.2003, якщо норми інших законів містять посилання на неоподатковуваний мінімум, то для цілей їхнього застосування використовується сума у розмірі 17 грн., крім норм адміністративного та кримінального законодавства у частині кваліфікації злочинів або правопорушень, для яких сума неоподаткованого мінімуму встановлюється на рівні податкової соціальної пільги, визначеної підпунктом 6.1.1. пункту 6. 1. ст. 6 цього закону для відповідного року (з урахуванням положень пункту 22.4 цієї статті) і у 2016 р. великі розміри становили 725 тис. грн., особливо великі розміри – 2176 тис. грн.

До бюджетних коштів належать кошти, що наповнюють державний і місцевий бюджети незалежно від джерела їх формування. Зі структури видатків бюджету 2015 р. та ситуації, яка склалася з наповненням бюджету, крім соціальної сфери, на фінансування якої закладено 3,7 млрд. грн., очевидно, що особливого контролю потребують видатки на АПК (6,4 млрд. грн.), службу автомобільних доріг (14,8 млрд.), освіту і науку (15,9 млрд. грн.), охорону здоров'я (5,5 млрд.) та паливно-енергетичний комплекс (4 млрд.) тощо.

За нецільового використання бюджетних коштів до тисячі разів неоподаткованих мінімумів доходів громадян передбачена адміністративна відповідальність за ст. 164-12 КАП [117, с. 623–624]. Це, зрештою, призводить до того, що розмір завданих матеріальних збитків, з якого не настає кримінальна відповідальність, у більшості правопорушень у бюджетній сфері за останні роки зріс у десятки разів і таке зростання триватиме далі.

Водночас збільшується і кількість правопорушень, пов'язаних із коштами соціально захищених статей, призначених на підтримку окремих галузей і підприємств; відбувається нецільове використання бюджетних коштів у рамках виконання державних і регіональних програм, спрямовує корупційна складова під час здійснення державних закупівель тощо.

Наприклад, щороку виявляється близько 250 нових схем розкрадання і відмивання державних бюджетних коштів, зокрема при закупівлі товарів,

виконанні робіт і послуг, пільговому кредитуванні, використанні коштів резервного фонду, виділених на спеціальні державні програми, призначених для ліквідації наслідків стихійного лиха[135, с. 142–143].

За даним ДЗЕ НПУ за 2012–2015 рр., у бюджетній сфері вчиняється низка таких злочинів: у сфері господарської діяльності (ст.ст. 210, 211, 222 КК України), частка яких становить близько 2%; привласнення коштів та майна (ст.ст. 190, 191 КК України) – близько 34%; у сфері службової та професійної діяльності, пов'язаної з наданням публічних послуг (ст.ст. 364, 365, 366, 367, 368, 369 КК України) – близько 66% [6, с. 2].

2015 р. тільки 4719 тис. кримінальних правопорушень вчинено у сфері економіки, кожне четверте з яких (10,9 тис.) – кваліфіковані (тяжкі та особливо тяжкі). У структурі викритих злочинів 8,3 тис. – пов'язані з використанням бюджетних коштів, що на 18,4% більше, порівняно з аналогічним періодом 2014 р. (7 тис.); 18,4 тис. – проти власності (на 40,7% більше, порівняно з аналогічним періодом 2014 р. (13,1 тис.) та 3,3 тис. – у сфері господарської діяльності. Виявлено понад 3 тис. кримінальних правопорушень зі збитками понад 100 тис. грн. та 467 – збитки, що перевищують 1 млн. гривень. За закінченими кримінальними провадженнями збитки становлять 4 млрд. 120 млн. грн., із яких забезпечено відшкодування 100,4% або 1 млрд. 125 млн. грн. [64, с. 4].

Відтак внаслідок нецільового використання бюджетних коштів завдається значної шкоди фінансовій та економічній системі України, оскільки безпідставно знижується рівень забезпечення суспільних потреб у сфері безпеки держави, охорони життя та здоров'я особи, освіти, культури (насамперед для закупівлі обладнання, ліків, ремонту лікарень, на капітальний ремонт, будівництво та реконструкцію доріг, мостів, переходів тощо). Водночас усі ці злочини проти системи державних фінансів створюють передумови для розкрадань бюджетних коштів, учинення інших кримінальних правопорушень у сфері господарської та службової діяльності.

Одним із засобів державного регулювання економіки є функціонування системи державних закупівель. Державні закупівлі виконують роль перспективного й важливого макроекономічного регулятора, за допомогою якого можливе формування повноцінного конкурентного середовища, здійснення стабілізаційної політики в країні тощо. Водночас під час супроводження процедур державних закупівель 2014 р. викрито 1080 злочинів. Загальна сума збитків становить 1,3 млрд. грн. За зловживання та надання незаконних переваг учасникам конкурсних торгів до кримінальної відповідальності притягнуто 572 службовці, зокрема 155 керівників і членів конкурсних комісій [64, с. 8].

Відтак динаміка вчинення злочинів у бюджетній сфері та із них нецільового використання бюджетних коштів службовими особами має такий вигляд:

Роки	Викрито злочинів у бюджетній сфері (всіх)	Викрито осіб	Викрито нецільове використання б/к	Передано до суду
2011	7800	2007	40	5702
2012	6836	5241	16	4941
2013	8500	4719	48	4445
2014	1080	8450	34	7501
2015	9052	7552	23	6771
2016	7900	5867	11	5654
Усього	41168	33836	172	35014

Нецільове використання бюджетних коштів в окремих випадках поєднується з учиненням інших кримінальних правопорушень [70, с. 74–76]. З цього приводу П. П. Андрушко слушно зазначає, що використання бюджетних коштів усупереч їх цільовому призначенню може бути способом учинення інших, більш тяжких злочинів [10, с. 45–50].

На основі вивчення практичної діяльності працівників ДЗЕ Національної поліції та кримінальних проваджень встановлено, щодо специфічної сфери застосування конкретних статей КК України, як і

конкретним способом дій посадових осіб – керівників бюджетних установ, які вчиняють злочини, передбачені ст. 210 КК, у контексті вчинення інших злочинів в бюджетних установах належать: ст. 175 «Невиплата заробітної плати, стипендії, пенсії чи інших установлених законом виплат» (8,4% опитаних); ст. 185 «Крадіжка» (10,7%); ст. 191 «Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем» (84,5%); ст. 205 «Фіктивне підприємництво» (5,6%); ст. 209 «Легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом» (44,4%); ст. 222 «Шахрайство з фінансовими ресурсами» (17,2%); ст. 364 «Зловживання владою або службовим становищем» (28,4%); ст. 365 КК України «Перевищення влади або службових повноважень» (18%); ст. 366 «Службове підроблення» (8,6%); ст. 367 «Службова недбалість» (1,8%); ст. 368 «Одержання неправомірної вигоди» (90% опитаних).

Використання бюджетних коштів на цілі, не передбачені бюджетом, залежно від мотивів і мети його вчинення, може містити ознаки й інших злочинів, наприклад, перевищення влади або службових повноважень, розкрадання майна. Зокрема, використання бюджетних коштів на цілі, фінансування яких взагалі не передбачено затвердженим бюджетом, але витрати на які можуть здійснюватись відповідно до бюджетної класифікації (розділ II «Видатки бюджету» додатку № 2 до Постанови Верховної Ради України від 12.07.1996 «Про структуру бюджетної класифікації України», розділ II «Класифікація видатків бюджету» додатку № 1 до наказу Мінфіну від 27.12.2001 № 604, яким затверджено бюджетну класифікацію), по суті, є перевищенням влади або службових повноважень, оскільки бюджети всіх рівнів і статті їх видатків затверджуються колегіальними органами, а тому прийняття службовою особою рішення про використання бюджетних коштів на цілі, не передбачені бюджетом, є, безумовно, виходом за межі наданих такій особі законом прав і службових повноважень і повинно кваліфікуватися за відповідною частиною ст. 365 КК [68, с. 13].

Відтак встановлено, що вчинення службовими особами нецільового використання бюджетних коштів (ст. 210 КК України) у 90% випадків поєднано з одержанням неправомірної вигоди (ст. 368 КК України) та відмиванням бюджетних коштів (ст. 209 КК України).

Основною ознакою нецільового використання бюджетних коштів посадовими особами є їх висока латентність. Латентна злочинність (від лат. *latens (latentis)* – прихований, невидимий) – складова злочинності, яка з різних причин не знаходить відображення в державному обліку вчинених злочинів і осіб, які їх вчинили [43, с. 435].

За визначенням О. М. Джужі та інших учених, латентна злочинність разом із зареєстрованою становить фактичну злочинність. Найпоширенішим і прийнятним є визначення латентної злочинності як сукупності злочинів, що залишилися невиявленими, невідомими правоохоронним органам, що не знайшли відображення в обліку кримінально караних діянь, тобто незареєстрованих [55, с. 33].

О. Є. Користін зазначає, що вказані злочини належать до розряду економічних, які за своєю специфікою мають вияв у результатах діяльності та рівні активності правоохоронних органів щодо протидії цьому антисуспільному явищу. Оцінюючи показники, слід зважати, що злочини у сфері економічної діяльності під впливом зміни умов господарювання та ринкової кон'юнктури, а також інших чинників, характеризуються постійною зміною способів та форм протиправної діяльності, що зумовлює складність виявлення цієї категорії злочинів та їх високу латентність. Відтак задля ефективності правоохоронної діяльності необхідне застосування адекватних засобів та методів протидії, а результати повинні чітко відображати основні тенденції щодо зміни напрямів активності злочинності у сфері економіки [174, с. 413]. Учений наголошує, що встановити фактичний стан злочинності у бюджетній сфері складно, оскільки вона залежить від діяльності правоохоронних органів. Аналізуючи злочинність за останні вісім років, він робить висновок, що простежується суттєве зменшення (майже учетверо) кількості викритих злочинів у бюджетній сфері та

злочинів, пов'язаних із нецільовим використанням бюджетних коштів (майже на третину). Зниження активності з викриття зазначених злочинів він пояснює використанням ринкової інфраструктури, поширення яких зумовлене наявністю об'єктивних чинників у суспільстві та реакцією суспільства через засоби масової інформації. Особливо це впливає на зниження виявлення злочинів у бюджетній сфері, котре відбувається внаслідок недосконалості законодавчого регулювання ринкових відносин [174, с. 415–418].

Аналіз справ кримінальних проваджень та опитування співробітників ДЗЕ НПУ засвідчив, що наявність високої латентності вчинення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами зумовлена різними чинниками: діяльність пов'язана зі здійсненням операцій, які мають чітко виражений характер фінансово-господарської діяльності (38,4%); адміністративний вплив службових осіб на підлеглих, які причетні до правопорушень у бюджетній сфері (25,5%); застосування службовими особами корупційних зв'язків та заходів заховання злочину та ін. (36,1%) (Додаток А, п. 11).

Р. С. Белкін вирізняє такі способи приховування злочинів: 1) приховування інформації та/або її носіїв; 2) знищення інформації та/або її носіїв; 3) маскуванню інформації та/або її носіїв; 4) фальсифікація інформації та/або її носіїв; 5) змішані способи (інсценування) [26, с. 768].

Е. У. Бабаєва виокремлює сучасні чинники, які впливають на доказову інформацію:

- різке зростання питомої ваги злочинів, у структурі яких «закладається» вплив на потенційно ймовірну доказову інформацію;
- посилення конспірації злочинного впливу;
- професіоналізація злочинної впливу на доказову інформацію;
- масовий відтік із правоохоронних органів кваліфікованих працівників, певна частина яких поповнює кримінальні структури, що позначається на зростанні рівня злочинного впливу на доказову інформацію
- збільшення кількості корумпованих співробітників правоохоронних органів, що є суб'єктами злочинного впливу на доказову інформацію [19, с. 12].

Зокрема, одним із найпоширеніших способів приховування нецільового використання бюджетних коштів службовими особами (за ст. 210 КК України) є знищення (викрадення, приховання) фінансових та інших важливих документів, за допомогою яких можна відстежити рух грошей і матеріальних цінностей. За правило, це розрахункові, платіжні, звітні, облікові, реєстраційні документи, знищення яких дуже часто ускладнює або взагалі унеможлиблює проведення різних перевірок, і, зрештою, не сприяє об'єктивному встановленню обставин зловживання службовим становищем у бюджетній сфері [26, с. 240].

Під час вивчення кримінальних проваджень за ст. 210 КК України встановлено, що до типових способів приховування службовими особами нецільового використання бюджетних коштів слід віднести: знищення фінансових та договірних документів (22,4%), внесення до фінансових та договірних документів окремих змін (20,6%), фальсифікацію бухгалтерського обліку і звітності (21,4%), виготовлення фіктивних документів (договорів, наказів тощо (22,2%), знищення матеріальних слідів злочину (жорстких дисків та окремих файлів на комп'ютері) (13,4%) тощо [198].

З-поміж основних чинників, які впливають на можливість, повноту і вибір способу приховування злочинів (за ст. 210 КК України), можна виокремити: специфіку фінансово-господарської діяльності бюджетного підприємства, установи, організації (56,4%); особливості системи бюджетного документообігу, системи обліку та контролю за прийняттям рішень та їхнім виконанням (45,7%); прогалини бюджетного законодавчого регулювання використання державних коштів (34,8%); недосконалість організації діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування з бюджетними коштами (22,2%); недостатність контролю з боку контролюючих органів за використанням бюджетних коштів (29,4%); наявність договірних, виробничих та особистих зв'язків посадової особи з представниками інших державних чи комерційних структур при використанні бюджетних коштів (25,7%) тощо (Додаток А, п. 12).

Наприклад, вчинення службового підроблення (ст. 366 КК України) часто є способом приховування нецільового використання бюджетних коштів

(складання завідомо неправдивих документів, видача завідомо неправдивих документів, внесення до офіційних документів завідомо неправдивих відомостей, інше підроблення офіційних документів). Це, зокрема, може бути видання неправомірного наказу на отримання незаслуженої премії або внесення до наказу про зарахування на посаду неіснуючих осіб та ін.

Для виявленні і припинення нецільового використання бюджетних коштів особливе значення має характеристика способів їх учинення, що дає змогу визначити: місцезнаходження, характер і вид слідів, які мають доказове значення; оперативно-розшукові сили, засоби, методи й прийоми, необхідні для виявлення, закріплення цих слідів, установлення особистості злочинця за ознаками способу злочину; завдання й тактику необхідних для цього оперативно-розшукових заходів і дій та їх послідовність, що забезпечать одержання оперативно значущої інформації й виявлення винних; оперативно-розшукові заходи, необхідні для встановлення обставин, що сприяють сумнівним операціям із грошовими засобами.

Відтак спосіб вчинення злочину є центральним елементом оперативно-розшукової характеристики злочинів та головною передумовою виявлення, а в подальшому і процесуального пізнання фактів та обставин, пов'язаних із підготовкою та вчиненням конкретного злочину, встановлення винуватості та ступеня причетності до нього тих або інших осіб, визначення напряму пошуку та фіксації даних, що мають доказове значення.

З огляду на завдання, що вирішують правоохоронні органи у процесі протидії злочинам у бюджетній сфері, відомості про спосіб вчинення злочину використовуються для вибору найбільш ефективних засобів і методів, які можна застосувати у відповідній обстановці, а також їх тактично грамотне використання у попередженні і розслідуванні конкретних злочинів. Недостатнє вивчення способу вчинення злочину в теорії криміналістики вимагає застосовувати окремі її положення, оскільки, будучи певною мірою досконало дослідженими щодо слідчої практики, можуть бути так само застосовані для потреб тактики оперативно-розшукового документування.

Таким чином, знання певних обставин підготовки або вчинення конкретного злочину, в тому числі у бюджетній сфері, дозволяє з певною вірогідністю визначати можливий спосіб цього злочину. З іншого боку, знання способу вчинення злочину дає змогу змодельювати ймовірну поведінку підозрюваних осіб, визначити, де та які сліди злочинної діяльності можуть бути або вже залишені, що суттєво полегшує діяльність із виявлення джерел фактичних даних, їх фіксації та забезпечення їх подальшого використання як доказів у кримінальному судочинстві.

Вивченню характеристик способу вчинення злочинів присвячено роботи відомих криміналістів: Р. С. Белкіна, І. Ф. Герасимова, Г. Г. Зуйкова, Г. М. Меретукова, І. Ф. Пантелєєва, В. Ю. Шепітька, М. П. Яблокова та кримінологів Я. Ю. Кондратьєва, О. М. Джужі й інших.

Так, Г. Г. Зуйков здійснив значний внесок у розробку криміналістичних аспектів способу вчинення злочину, що стало основою його твердження про те, що спосіб учинення злочинів – система дій із підготовки, учинення й приховання злочину, детермінованих умовами зовнішнього середовища, й психофізіологічних властивостей особистості, що можуть бути пов'язані з вибіркоvim використанням відповідних знарядь або засобів і умов місця й часу [72, с. 34].

Важливе доповнення до розуміння сутності цієї проблеми вніс Р. С. Белкін, указавши на те, що така система дій має поєднуватися єдиним злочинним задумом. За відсутності задуму, що охоплює всі стадії злочинної діяльності, вона допускає й самостійне існування способу приховання [28, с. 125–256].

Водночас дотепер ще не вироблено єдиного поняття способу вчинення злочину в криміналістичному розумінні. Однак щодо деяких положень цієї проблеми думки вчених збігаються.

Зокрема, на думку Г. М. Меретукова, найбільш доцільним є визначення способу злочину як системи об'єктивно й суб'єктивно детермінованих, причинно й функціонально пов'язаних дій злочинця з підготовки, здійснення

й приховання злочину, поєднаних із використанням умов місця й часу, знарядь і засобів, що відповідають загальному злочинному задуму й досягненню мети [112, с. 42].

В. Ю. Шепітько розглядає спосіб злочину як характер дій злочинця, що має вияв у певній системі операцій і прийомів підготовки, вчинення і приховання (маскування) [61, с. 183].

Характеристику способу вчинення злочинів бюджетній сфері вивчали такі науковці, як В. І. Василичук, О. М. Джужа, О. О. Дудоров, О. Ю. Заблоцька, Д. Й. Никифорчук, С. І. Ніколаюк, Д. Б. Сергєєва, Л. П. Скалозуб.

Д. Б. Сергєєва, зокрема, зазначає, що способи вчинення нецільового використання бюджетних коштів завжди пов'язані із прямим порушенням вимог чинного законодавства стосовно порядку і напряму витрачання бюджетних коштів [185, с. 252].

Поділяємо думку науковців, що спосіб вчинення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами полягає у здійсненні ними протиправних діянь щодо їх витрачання із очевидним порушенням бюджетного законодавства з метою отримання неправомірної вигоди.

Результати опитування працівників ДЗЕ Національної поліції України засвідчили, що до обставин, які впливають на розпізнання і виявлення способу вчинення злочинів посадовими особами у бюджетній сфері, належать: відсутність досвіду практичних працівників у використанні аналітичних методів дослідження бухгалтерських документів (25%); висока професійна діяльність службових осіб щодо створення видимості законної фінансово-господарської діяльності у бюджетній сфері (40%); використання банківської таємниці при відмиванні бюджетних коштів (35%) (Додаток А, п. 13).

Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України 2012 р. (ст. 210) спосіб нецільового використання бюджетних коштів пропонує розуміти як витрачання бюджетних коштів на цілі, що не відповідають: 1) бюджетним призначенням, установленим законом про Державний бюджет України чи рішенням про місцевий бюджет (32,4%); 2) напрямом використання бюджетних коштів, визначеним у паспорті бюджетної програми

(у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі), або порядку використання бюджетів (44,2%); 3) бюджетним асигнуванням (розпису бюджету, кошторису, плану використання бюджетних коштів (23,4%) (Додаток А п. 14). Водночас він може набувати такого вигляду:

а) фінансування за рахунок бюджетних коштів тих видатків, які не передбачені видатковими статтями затвердженого бюджету (наприклад, спрямування бюджетних коштів на придбання різноманітних активів – валюти, цінностей, іншого майна з метою отримання прибутків та (або) подальшого продажу, здійснення за рахунок бюджетних коштів внесків до статутних фондів господарських товариств або надання благодійної допомоги);

б) 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; використання на утримання державних органів коштів, виділених на фінансування заходів у сфері освіти; витрачання бюджетних коштів, виділених для усунення аварії на шахті та надання допомоги сім'ям загиблих, на погашення банківських кредитів та заборгованості з виплати заробітної плати) [117, с. 626].

Наприклад, Л. П. Скалозуб зазначає, що нецільовим використанням бюджетних коштів має визнаватись також направлення бюджетних коштів на банківські депозити; придбання різноманітних активів (валюти, цінних паперів, іншого майна) з метою отримання прибутків та подальшого продажу; здійснення за рахунок бюджетних коштів внесків до статутного фонду іншої юридичної особи чи надання їй благодійної допомоги, використання коштів, що мали цільове спрямування, з іншою метою; витрачання бюджетних коштів за відсутності первинних документів, які підтверджують здійснення господарських операцій; витрачання бюджетних коштів понад установлені нормативи, у разі коли такі види витрачання не дозволені нормативно-правовими актами або не обумовлені окремо при виділенні коштів [68, с. 13].

Так, використання бюджетних коштів не відповідно до цільового призначення повинно кваліфікуватись як їхнє використання з порушенням

визначеного законодавчими актами порядку цільового використання. Зокрема, згідно зі ст. 14 Закону «Про Державний бюджет України на 2016 рік» від 30.12.1997, будівництво (придбання) житла для військовослужбовців Збройних Сил України має здійснюватися за рахунок джерел, 50 відсотків коштів від реалізації надлишкового озброєння, військової та спеціальної техніки, нерухомого військового майна Збройних Сил України та коштів від відчуження земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти нерухомого військового майна, що підлягають реалізації, та земельних ділянок, які вивільняються у процесі реформування Збройних Сил України [155, с. 3].

Використання бюджетних коштів усупереч їх цільовому призначенню відбувається шляхом проведення «прямих» нецільових платежів із використанням безготівкових розрахунків. Можливість учинення злочинів у такий спосіб обумовлена відсутністю належного контролю за цільовим спрямуванням бюджетних коштів. Тому такі злочини вчиняються здебільшого на підприємствах недержавної форми власності за використання цільової фінансової допомоги з бюджету або коштів, одержаних для фінансування цілей, передбачених певною бюджетною програмою [136, с. 77–81].

Використання бюджетних коштів усупереч їх цільовому призначенню – це витрачання їх на цілі, що не відповідають бюджетним призначенням, встановленим Законом про Державний бюджет України чи рішенням про місцевий бюджет, і виділеним бюджетним асигнуванням (ст. 119 БК України).

У процесі вивчення наукових напрацювань [68, с. 4–16; 121, с. 17–18; 133, с. 48–51; 180, с. 10–11; 185, с. 250–258], кримінальних проваджень за ст. 210 КК України, результатів опитування співробітників підрозділів ДЗЕ НПУ у Волинській, Дніпропетровській, Київській, Львівській та Одеській областях встановлено характерні способи нецільового використання бюджетних коштів службовими особами.

Спосіб 1. Шляхом порушення спеціальних правил використання бюджетних коштів, встановлених чинним бюджетним законодавством на певний період (88,4%).

Схема такого способу полягає у порушенні службовою особою прямих заборон, встановлених нормативними актами на використання бюджетних коштів на певні цілі, або встановленого особливого порядку витрачання бюджетних коштів. У такий спосіб вчиняється нецільове витрачання бюджетних коштів здебільшого керівниками всіх бюджетних установ та організацій.

Приклад. СЗЕ Краснолуцького НП України відкрито кримінальне провадження за ознаками злочину, передбаченого ч. 1 ст. 210 КК України, щодо посадової особи розпорядника бюджетних коштів, яка впродовж двох років здійснила нецільове використання бюджетних коштів на суму 486,3 тис. грн., виділених із Державного бюджету України на підготовку кваліфікованих працівників, фактично використавши кошти на підготовку кадрів за загальноосвітнім кваліфікованим рівнем «молодший спеціаліст» [6, с. 273].

Спосіб 2. Використання бюджетних коштів у готівковій формі через касу установи (77,4%).

Механізм злочину полягає в тому, що службова особа (керівник, головний бухгалтер) після отримання в установі банку готівки дає дозвіл на проведення виплат усупереч цільовому призначенню коштів. Або полягає у надходженні до каси установи грошових коштів від виконання робіт та послуг без оприбуткування на рахунок банку і використання їх без нормативного затвердження. У такий спосіб вчиняється нецільове витрачання бюджетних коштів зазвичай керівниками всіх бюджетних установ та організацій.

Приклад. Головний бухгалтер Л. районної державної адміністрації м. Хмельницька за рішенням керівника отримала в банку 480 000 грн. готівкою на покриття розходів за відрядженнями співробітників та закупівлю запчастин до транспортних засобів. Квартальний звіт про використані грошові кошти засвідчив, що вони були оприбутковані як такі, що використані на ремонт кабінетів [6, с. 287].

Спосіб 3. Використання бюджетних коштів із оформленням їх на видатки за певною передбаченою бюджетом (кошторисом, планом) статтею

(кодом) бюджетної класифікації за фактичного витрачання на цілі, що не відповідають характеру витрат, що можуть здійснюватись відповідно до цієї предметної категорії видатків (65,3%).

Схема цього способу залежить від цілей витрачання бюджетних коштів, якими можуть бути: фінансування витрат із заробітної плати працівникам, які працюють у цій установі, але посади яких не передбачені штатним розписом; оплата праці за фактично невідпрацьований час; виплата премій, матеріальної допомоги за відсутності належних підстав для цього; фінансування капітального будівництва за рахунок коштів, одержаних для оплати капітального ремонту; придбання за рахунок бюджетних коштів товарно-матеріальних цінностей, оплата послуг, які не стосуються цілей, що фінансуються. У такий спосіб вчиняється нецільове витрачання бюджетних коштів у сфері медичних, пенітенціарних установ та силових відомств, навчальних закладів МОН та ін.

Приклад. 30 червня 2016 р. працівниками НПУ м. Київ був затриманий головний санітарний лікар С. Державної санітарно-епідеміологічної служби України під час отримання неправомірної вигоди готівкою у розмірі 500 000 грн. від підлеглих за надання ним додаткового бюджетного фінансування в регіони, яке йшло на створення злочинної схеми незаконної виплати премій за бюджетні кошти за відсутності належних підстав для цього. Підлеглі керівники в 19 областях незаконно нараховували (за письмовим наказом) і видавали премії підлеглим із державних коштів, які після отримання передавалися головному санітарному лікарю С. [6, с. 280].

Спосіб 4. Використання бюджетних коштів у супереч цільовому призначенню шляхом їхнього надання неналежним одержувачам (52,3%).

Схема способу полягає у наданні службовою особою бюджетних коштів підприємствам, установам, організаціям, які згідно з чинним законодавством не можуть одержувати кошти. Зокрема, виконуються дії, спрямовані на створення уявлення про законність виділення коштів, за

правило, шляхом підробки відповідних документів. У такий спосіб вчиняється нецільове витрачання бюджетних коштів здійснюється місцевими органами самоврядування (міських мерій, районних адміністрацій).

Приклад. Посадові особи ТОВ «З» вступили в змову з керівником міського департаменту і за підробленими документами, що засвідчували перемогу у тендері, отримали бюджетні кошти у розмірі 1820 тис. грн., які призначались на будівельні роботи в парку «Перемога» м. Запоріжжя. Під час перевірки з'ясувалося, що ТОВ «З» не має права здійснювати будівельні роботи, а кошти були використані на інше [6, с. 311].

Спосіб 5. Використання бюджетних коштів шляхом незаконного одержання і, відповідно, нецільового використання коштів у вигляді бюджетного фінансуванні кредиту, позички або бюджетної компенсації (23%).

Державою надаються дотації підприємствам АПК у сфері молочного, м'ясного тваринництва, вирощування зернових культур та городництва; підприємствам вугільної промисловості – у вигляді державної підтримки нерентабельних шахт. Субвенції надаються на реалізацію програм соціального захисту, на виконання інвестиційних проектів, на компенсацію втрат доходів бюджетів місцевого самоврядування на виконання власних повноважень внаслідок надання пільг, встановлених державою.

Схема способу полягає у поданні службовими особами недостовірної інформації про, нібито, наявне у них право на одержання відповідної грошової суми з бюджету. Після одержання таким чином бюджетних коштів вони використовуються на потреби установи. Відтак складається така ситуація, коли одержувачі бюджетних коштів свідомо не надають інформацію (або, вступивши у змову з розпорядниками, повідомляють цю інформацію, обіцяючи так званий «відкат» – тобто повернення частини коштів готівкою), отримують кредит, котрий згодом у різні способи привласнюють. Такими схемами можуть бути: перерахування бюджетних коштів на рахунки фіктивних підприємств і розкрадання їх під час готівкових операцій; витрачання коштів на виплату штрафів за невчасну сплату кредитів і

відсотків по них; укладання фіктивних угод зі сплатою коштів (зі суми кредиту) з імітуванням в подальшому претензійної роботи (надання позовів до суду тощо).

У такий спосіб вчиняється нецільове витрачання бюджетних коштів керівниками установ, що отримують дотації, субвенції, кредити (за складеними документами потребують держаної підтримки), а також керівниками виділених коштів на ліквідування наслідків стихійного лиха тощо.

Приклад. СВ Закарпатського УМВ внесено до ЕРДР кримінальне правопорушення № 120121100220000148 щодо посадових осіб, котрі в період червня-вересня здійснили замах на незаконне заволодіння бюджетними коштами у вигляді використання державного кредиту на суму 2279,9 тис. грн., подавши документи щодо ліквідування збитків, заподіяних паводком в області. Перевірка ДФС встановила, що державні кошти не були використані за призначенням, а перераховані за виконані раніше поточні ремонти адміністративних будівель та на погашення заборгованості заробітної плати бюджетним працівникам [6, с. 320].

Спосіб 6. Тимчасове використання бюджетних коштів усупереч їхньому цільовому призначенню. Схема полягає у використанні цільових бюджетних коштів усупереч цільовому призначенню на певний період, після закінчення якого кошти використовуються за призначенням (46,7%).

Схема злочину полягає в: отриманні службовою особою фінансової допомоги з бюджету для фінансування певної програми і подальшому направленні коштів на депозитний рахунок у банку. Таким чином, установа одержує прибутки у вигляді відсотків від депозитного вкладу. Після закінчення строку дії депозитного договору кошти можуть бути використані відповідно до призначення. Але завжди у результаті таких дій службової особи програми, фінансування яких передбачено умовами кредитного договору, або зовсім не фінансуються, або фінансуються лише частково, або зі значними затримками. У такий спосіб вчиняється нецільове витрачання бюджетних коштів керівниками сільськогосподарських, енергетичних,

автодорожніх підприємств, а також виділення коштів на ліквідування наслідків стихійного лиха тощо.

Приклад. Товариство «С» у Закарпатській обл. отримало допомогу з державного бюджету у розмірі 1250 000 грн. на підтримку виноградарства. Директор М. зазначені кошти перерахував на депозитний рахунок у «Приватбанк» для отримання відсотків (до десяти річних) терміном на один рік. Після закінчення депозитного договору кошти були використані на будівництво птахофабрики [6, с. 327].

Спосіб 7. Використання (витрачання) бюджетних коштів на фінансування певної статті класифікації видатків у обсягах, що перевищують межі витрат, встановлені нормативно-правовими актами або плановими документами (34,6%).

Схема полягає у нецільовому використанні бюджетних коштів шляхом перерахування їх на незахищені статті які не затверджені відповідним кошторисом, або в сумах, які виходять за межі затверджених статей. У такий спосіб вчиняється нецільове витрачання бюджетних коштів керівниками бюджетних установ, пов'язаних із ремонтом та капітальним будівництвом.

Використання бюджетних коштів у обсягах, що перевищують затверджені межі видатків, – це фінансування окремих або всіх видаткових статей бюджету, в тому числі й із додержанням принципу пропорційного фінансування видатків бюджету, у розмірах, що перевищують ті, які затверджено бюджетом. Таке фінансування може здійснюватися за рахунок додаткових (понад визначені) надходжень до бюджету внаслідок збільшення його доходної частини, а також за рахунок використання коштів, призначених на фінансування інших видатків бюджетів (в останньому випадку одночасно буде наявне і використання цих коштів у обсягах, що перевищують затверджені межі видатків, і використання їх не відповідно до цільового призначення).

Визначення та загальний перелік видатків зазначений у п. 13 ч. 1 ст. 2, ст.ст. 30, 31, 87 БК України. Перевищується або загальний обсяг затверджених видатків, або обсяг видатків на конкретні заходи, передбачені у встановленому

порядку, зокрема: товарно-матеріальні цінності закупаються за завищеною ціною; надмірно нараховується заробітна плата за виконані роботи, послуги тощо; списуються підзвітні суми на відрядження за фіктивними авансовими звітами та первинними видатковими документами (проїзні квитки, рахунки готелів тощо); перевитрачаються бюджетні кошти внаслідок завищення обсягів фактично виконаних робіт, послуг; перебільшуються асигнування у зв'язку з неправильним обрахуванням норм витрат тощо [9, с. 19–20].

Як використання бюджетних коштів у обсягах, що перевищують затверджені межі видатків, розглядається, наприклад, збільшення бюджетних призначень по загальному та спеціальному фондах Державного бюджету України на оплату праці працівників бюджетних установ за рахунок зменшення інших видатків, на капітальні видатки за рахунок зменшення бюджетних призначень на поточні видатки, що заборонено (ст.ст. 20, 23 БК України), затвердження кошторисів і планів асигнувань, а також здійснення видатків у сумі, що перевищує затверджені бюджетні призначення.

За матеріалами ДЗЕ України в Запорізькій області відкрито кримінальне провадження за ознаками злочину, передбаченого ч. 2 ст. 210 КК України, щодо посадових осіб Служби автомобільних доріг в Запорізькій області Державного агентства автомобільних доріг «У», які використали бюджетні кошти не за цільовим призначенням, а перерахували на рахунок ТОВ «П» грошові кошти на суму 1706,9 тис. грн. за проведення реконструкції мостового переходу м. Приморськ, на яке бюджетні кошти були передбачені всього 350 тис. грн. [6, с.330].

Спосіб 8. Використання бюджетних коштів усупереч їхньому цільовому призначенню може здійснюватися шляхом незаконних дій з казначейськими векселями. Казначейські векселі, згідно з законодавством, можуть використовуватись лише для: погашення кредиторської заборгованості; продажу юридичним особам; застави; зарахування сплати податків (1%).

Цей спосіб останніми роками застосовується рідко тому що органи Державного казначейства не надають дозволу, оскільки це призводить до шахрайства.

Усі форми порушення законодавства про бюджетну систему тісно взаємопов'язані. У разі вчинення будь-якого із зазначених у диспозиції ч. 1 ст. 210 КК України порушень у ньому одночасно містяться й ознаки решти порушень, пов'язаних із нецільовим використанням бюджетних коштів.

Обставини вчинення службовою особою нецільового використання бюджетних коштів обумовлені відступом від нормативно-правової вказівки, що регламентує виконання бюджетів. Тому вибір варіантів витрачання бюджету часто виглядає суто суб'єктивною справою того чи іншого чиновника і залежить від його свідомості, особистих інтересів, впливу на нього інших чинників. Ця негативна обставина сприяє вчиненню злочинів, формує відчуття безкарності у службових осіб за нецільове використання бюджетних коштів.

Способи приховування слідів нецільового використання бюджетних коштів полягають у приховуванні документів, в яких відображаються операції з бюджетними коштами, а також у складанні цих документів із неправдивими даними, згідно з якими кошти, нібито, були використані відповідно до встановленого порядку. З метою приховування нецільового використання бюджетних коштів застосовуються різні форми впливу на осіб, котрі беруть безпосередню участь у відповідній господарській або нормотворчій діяльності, здійснюють функції з контролю за відповідними операціями, затверджують рішення порушника бюджетного законодавства.

У процесі дослідження встановлено, що з метою приховання способу нецільового використання бюджетних коштів застосовувалися: фальсифіковані договори з приватними комерційними структурами на виконання робіт і послуг (33,4%); фальсифікування актів обстеження приміщень, які постраждали внаслідок технологічних та стихійних лих, із метою виділення бюджетних коштів на відновлення (25,4%); безпідставне затвердження цільових програм на розвиток галузей сільського господарства (15,7%); та ін. (Додаток А п. 15).

Відтак під час дослідження встановлено, що основними обставинами, які сприяють учиненню нецільового використання бюджетних коштів службовими особами, є:

- високий рівень корупції серед керівництва державних установ (90%);
- недосконалість законодавства, яке регулює питання суми великих розмірів за ст. 210 КК України (60%);
- відсутність надійного механізму законодавчої практики щодо притягнення до відповідальності за порушення законодавства, що регулює питання нецільового використання державних коштів (55%);
- низький рівень контролю з боку контролюючих органів за використанням бюджетних коштів (47%);
- недоліки в організації і функціонуванні оперативних підрозділів НПУ (кадрові прорахунки, низький рівень матеріального забезпечення, відсутність чіткого розмежування обов'язків щодо оперативного обслуговування) (28%);
- відсутність об'єктивних критеріїв оцінки витрат на проведення закупівлі товарів, робіт і послуг (25%);
- відсутність у працівників правоохоронних органів певних специфічних знань із бюджетної сфери (40%);
- відсутність чіткого механізму взаємодії між контролюючими органами (49%);
- відсутність в оперативних працівників навиків доступу та роботи у мережі Інтернет (12%);
- значна віддаленість об'єктів оперативного обслуговування від місця дислокації оперативного підрозділу (18%) (Додаток А п. 7).

Отже, на вчинення злочинів, пов'язаних із нецільовим використанням бюджетних коштів, впливає комплекс чинників, які мають і загальні для усіх галузей економіки умови походження, і специфічні – обумовлені специфікою діяльності окремої галузі господарства України та специфікою бюджетної сфери.

1.4 Характеристика службових осіб, що вчиняють нецільове використання бюджетних коштів

Вагоме значення для виявлення та припинення нецільового використання бюджетних коштів має криміналістична характеристика особи злочинця, оскільки узагальнені відомості про категорії правопорушників, зокрема вік, стать, освіту, фах, займану посаду, судимість тощо, містять пошукові ознаки, важливі для встановлення конкретних осіб, причетних до злочинів, а також збирання достовірних доказів, достатніх для їх притягнення до кримінальної відповідальності.

Особливістю у бюджетній сфері, з огляду на характеристику особи злочинця, є те, що понад половини (90,1% – за визначенням оперативних працівників) осіб, що притягаються до кримінальної відповідальності за скоєння злочинів в бюджетній сфері, становлять керівники органів і підрозділів відповідних державних установ і підприємств, що володіють правом підпису фінансових документів [45, с. 202–203].

Характеристику осіб, які вчиняли злочини в бюджетній сфері, досліджували В. І. Василичук, Г. М. Гончар, О. Ф. Долженков, О. О. Дудоров, Я. В. Дячишин, О. Ю. Заблоцька, В. В. Ковш, В. В. Коряк, Ю. І. Кудряшова, В. В. Кулаков, Г. К. Літвінчук, Ю. Г. Маслак, Г. А. Матусовський, С. С. Мірошніченко, В. А. Нечитайло, В. М. Руфанов, Л. П. Скалозуб, В. Р. Сливенко, Р. А. Степанюк, О. В. Тихонова, С. С. Чернявський, А. В. Холостенко та інші вчені.

С. С. Чернявський зазначає, що вивчення особи злочинця має міждисциплінарний напрям, оскільки вважається предметом дослідження таких наук, як кримінальне право, кримінальний процес, кримінологія, теорія оперативно-розшукової діяльності та криміналістика [209, с. 165].

Зазвичай учені-криміналісти розглядають структуру особи як сукупність даних про соціально-демографічні, психофізичні, психологічні, біологічні і інші особливості суб'єкта, його виробничу, побутову, соціально-правову і суспільно-політичну характеристики [47, с. 44].

В. Ю. Шепітько особу злочинця розглядає як елемент криміналістичної характеристики злочину, що відображає сукупність психологічних властивостей, характерних для осіб, які вчиняють злочини. Вивчення особи злочинця охоплює дослідження психологічних механізмів протиправної поведінки, мотивацій різних видів злочинів, ролі і співвідношення індивідуально-психологічних і соціально-культурних чинників у формуванні особи злочинця і протиправної поведінки, впливи на нього стійких і ситуативних психічних станів [115, с. 617].

У рамках діяльності ДЗЕ НПУ встановлення службових осіб, причетних до вчинення нецільового використання бюджетних коштів, має важливе значення для розроблення тактики виявлення злочинних дій та розроблення відповідних методичних рекомендацій щодо припинення й профілактики конкретних злочинів.

Суб'єктом злочину може бути будь-яка службова особа, наділена правом розпоряджатися бюджетними коштами, у тому числі відповідні службові особи підприємств, установ та організацій, фінансування яких здійснюється за рахунок бюджету і котрі чинним бюджетним законодавством визнаються розпорядниками чи одержувачами бюджетних коштів. Розпорядниками бюджетних коштів є бюджетні установи в особі їхніх керівників, уповноважені на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення видатків із бюджету.

За обсягом наданих прав розпорядники бюджетних коштів поділяються на головних розпорядників коштів бюджету та розпорядників коштів бюджету нижчого рівня. Головні розпорядники бюджетних коштів – це бюджетні установи в особі їхніх керівників, які визначаються відповідно до ч. 1 ст. 22 БК України та затверджуються законом про державний бюджет або рішенням про місцевий бюджет шляхом встановлення їм бюджетних призначень. Розпорядник коштів бюджету нижчого рівня – це розпорядник, який у своїй діяльності підпорядкований відповідному головному розпоряднику або діяльність якого координується через нього. Розпорядники

нижчого рівня, до сфери управління яких належать інші розпорядники нижчого рівня, у процесі складання, затвердження та виконання кошторисів користуються щодо них правами, визначеними для головних розпорядників (п.п. 6, 7 Порядку). При використанні бюджетних коштів усупереч їхньому цільовому призначенню та в обсягах, що перевищують затвердені межі видатків, суб'єктами можуть бути службові особи одержувачів коштів державного бюджету – підприємств і госпрозрахункових організацій, громадських та інших організацій, що не мають статусу бюджетної установи, які одержують кошти з бюджету як фінансову підтримку, або уповноважені органами державної влади на виконання загальнодержавних програм, надання послуг безпосередньо через розпорядників і витрачають бюджетні кошти відповідно до плану використання бюджетних коштів (пп. 8, 9 Порядку) [68, с. 13].

Суб'єктами злочину можуть бути й службові особи суб'єктів господарської діяльності – юридичних осіб небюджетної сфери, якщо одержані ними дотації, субсидії чи субвенції як бюджетні кошти витрачаються 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. Вчинення 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 у такому разі вчиняють дії, що належать до компетенції вищої службової особи чи службової особи іншого відомства (тоді як ці дії, згідно з підпунктом «а» абз. 2 п. 4 постанови Пленуму ПСУ від 27.12.1995 №12 «Про судову практику в справах про перевищення влади або посадових повноважень», повинні кваліфікуватися саме так) [170, с. 6].

В. І. Василичук, досліджуючи бюджетну сферу, дійшов висновку, що вона становить найбільш криміналізовану, завуальовану та небезпечну сферу економічних відносин. Небезпека полягає в тому, що злочини в бюджетній

сфері можуть вчиняти і посадові особи, і службові особи, які наділені правом розпоряджатися фінансовими ресурсами держави та зобов'язані забезпечити їх цільове й ефективне використання [38, с. 86].

Чинне кримінальне законодавство України містить визначення службової особи у 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 особа наділяється повноважним органом державної влади, органом місцевого самоврядування, центральним органом державного управління із спеціальним статусом, повноважним органом чи повноважною особою підприємства, установи, організації, судом або законом [117, с. 1052].

І. Чиж зазначає, що злочин, вчинений службовою особою, – це суспільно небезпечні протиправні діяння, що посягають на авторитет і правомірну діяльність органів державної влади та місцевого самоврядування, підприємств, установ чи організацій незалежно від форми власності [110, с. 313].

Особа є службовою не тільки тоді, коли виконує відповідні функції чи обов'язки постійно, а й тоді, коли робить це тимчасово або за спеціальним повноваженням за умови, що зазначені функції чи обов'язки покладені на неї у встановленому законом порядку правомочним органом або правомочною службовою особою. Обіймання певної посади або доручення тимчасово виконувати відповідні обов'язки має бути оформлено відповідним рішенням (наказом, розпорядженням, постановою тощо). Передусім це службові особи – керівники і головні бухгалтери (керівники фінансових підрозділів) бюджетних установ, уповноважених на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань і здійснення витрат бюджету.

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

Таке положення продиктоване вимогою ч. 1 ст. 22 Бюджетного кодексу України, в якому зазначено, що для здійснення програм та заходів, що реалізуються за рахунок коштів бюджету, бюджетні асигнування надаються розпорядникам бюджетних коштів. За обсягом наданих прав розпорядники бюджетних коштів поділяються на головних розпорядників бюджетних коштів та розпорядників бюджетних коштів нижчих рівнів [31].

Науковці поділяють службових осіб, які учиняють нецільове використанням бюджетних коштів, за такими критеріями:

– головні розпорядники бюджетних коштів, розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня, службові особи одержувачів бюджетних коштів (В. А. Нечитайло) [119, с. 133–143];

– керівники і 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 (О. О. Дудоров) – розподіл цих осіб залежно від призначення бюджетних коштів, підстав їх отримання, а також соціально-рольової компетенції (цільове призначення, державні програми та ін.) (В. М. Руфанова) [96, с. 50];

– особи з урахуванням службового статусу й повноважень щодо бюджетних коштів (вищий і нижчий рівні) (В. І. Василичук) [38, с. 137];

– 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) (Р. Л. Степанюк) [205, с. 82];

– декілька груп осіб за критерієм правомочності щодо вчинення операцій, прями утримувачі бюджетних коштів та виконавці робіт та послуг (О. В. Тихонова) [109, с. 13].

Є. Б. Живко та інші науковці до суб'єктів злочину, передбаченого ст. 210 КК, відносять також:

– службових осіб 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;

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

– службових осіб юридичних осіб небюджетної сфери, яким згідно з чинним законодавством, делеговано право розпоряджатися бюджетними коштами (службові особи недержавних підприємств, які надають житлово-комунальні послуги і на рахунки яких перераховуються бюджетні кошти у вигляді нарахованих населенню житлових субсидій);

– службових осіб 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 [171, с. 55].

Отже, нецільове використання бюджетних коштів учиняють насамперед розпорядники бюджетних коштів (головні розпорядники бюджетних коштів в особі керівників бюджетних установ). Суб'єкт господарювання, громадська чи інша організація, що не має статусу бюджетної установи, уповноважена розпорядником бюджетних коштів на здійснення заходів, передбачених бюджетною програмою, та отримує на їхнє виконання кошти бюджету і є

одержувачем бюджетних коштів (п. 38 ч. 1 ст. 2 БК України). У результаті застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі розпорядники бюджетних коштів набувають статусу відповідальних виконавців бюджетних програм (ст. 20 БК України). Відповідальний виконавець бюджетних програм визначається головним розпорядником бюджетних коштів за погодженням з центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної бюджетної політики (місцевим фінансовим органом). Громадська чи інша організація, що не має статусу бюджетної установи, уповноважена розпорядником бюджетних коштів на здійснення заходів, передбачених бюджетною програмою, та отримує на їх виконання кошти бюджету (п. 38 ч. 1 ст. 2 БК України) [119, с. 135–136].

В. А. Нечитайло всіх службових осіб, які вчиняють зазначені злочини, поділяє на такі категорії злочинців: 1) розпорядники бюджетних коштів: головні розпорядники бюджетних коштів та розпорядники бюджетних коштів нижчого рівня; 2) службові особи одержувачів бюджетних коштів; 3) особи, які вчиняють злочини через службову недбалість [119, с. 135–137].

Такий поділ становить інтерес для характеристики кримінальних правопорушень, пов'язаних із нецільовим використанням бюджетних коштів, учинених у співучасті. До першої групи суб'єктів належать службові особи, уповноважені державою використовувати бюджетні кошти за цільовим призначенням (розпорядники бюджетних коштів та службові особи одержувачів бюджетних коштів). Водночас до другої групи належать особи, які не мають повноважень щодо використання бюджетних коштів, однак вважаються співучасниками протиправної діяльності суб'єктів першої групи. Це можуть бути службові особи органів Державної казначейської служби України, місцевих фінансових органів або суб'єкти господарювання всіх форм власності, які виготовляють чи постачають товар (роботи, послуги) для задоволення пріоритетних державних потреб. Для виявлення та припинення підрозділами ДЗЕ НПУ правопорушень, пов'язаних із нецільовим використанням бюджетних коштів, мають значення й інші класифікації осіб, які беруть участь у їх учиненні.

У процесі дослідження кримінальних проваджень та опитування практичних співробітників виокремлено такі типи злочинців: 1) службові особи, які вчинили нецільове використання бюджетних коштів унаслідок збігу певних об'єктивних обставин (утягнення службової особи у злочинну діяльність) (22,3%); 2) службові особи, які вчинили нецільове використання бюджетних коштів з метою задоволення власних потреб або потреб іншої посадової особи (наприклад, для виконання керівника вищого рівня бюджетної системи) (44,7%); 3) службові особи, які вчинили нецільове використання бюджетних коштів через недостатні знання бюджетного законодавства або службову недбалість (16,8%); 4) особи, які вчинили злочин, розраховуючи на неможливість їх виявлення й уникнення кримінальної відповідальності (16,2%) (Додаток А п. 16).

Л. П. Скалозуб, В. І. Василичук наголошують, що зазначену діяльність провадять особи з певним обсягом спеціальних знань фінансів, достатніми освітнім та професійним рівнями. Зв'язок злочинців із освіченою верствою суспільства – підстава отримання ними умовного визначення – «білокомірцева злочинність» [190, с. 226].

Вивчення матеріалів кримінальних проваджень за 2011–2015 рр., пов'язаних із нецільовим використанням бюджетних коштів, засвідчує, що такі злочини вчиняють зазвичай чоловіки (88,8%). Однак значну частку суб'єктів, за правило, становлять жінки віком понад 30 років із відповідною фаховою освітою, певним службовим й матеріальним статусом, котрі є співучасниками нецільового використання бюджетних коштів і причетні до складання відповідних документів.

Як слушно зазначають учені (В. В. Кулаков, В. В. Лень, С. С. Мірошніченко, В. М. Руфанова, О. О. Титаренко та В. І. Василичук), це зумовлено тим, що бюджетна сфера охоплює всі галузі господарювання і в багатьох із них, із огляду на специфіку фінансово-господарської діяльності, працюють жінки [96, с. 38; 38].

О. Ф. Долженков, А. В. Холостенко та Р. Л. Степанюк стверджують, що у більшості випадків ці протиправні дії вчиняються у співучасті – групою осіб за попередньою змовою або організованою групою [57, с. 549–556; 205, с. 556].

Службові особи, які вчиняють нецільове використання бюджетних коштів, займають керівні посади бюджетних установ, організацій і підприємств. Співучасниками виступають здебільшого їхні заступники, начальники відділів, служб або інші особи, які обіймають відповідальні посади в бюджетних структурах, головні бухгалтери та їхні заступники, старші бухгалтери та інші. За правило, вони мають значний стаж роботи (від 5 до 10 років). Злочинцями стають особи, які добре обізнані у сфері своєї службової діяльності, мають корумповані зв'язки в органах державної влади різних рівнів, а насамперед у правоохоронних органах. Виявлення особливості механізму вчинення нецільового використання бюджетних коштів (значна кількість установ, організацій та осіб, що беруть участь у використанні бюджетних коштів, а також складний документообіг у бюджетних відносинах з приводу цільового використання бюджетних коштів) зумовлюють потребу поєднання економічних, фінансових та юридичних знань фахових працівників ДЗЕ та інших державних контролюючих органів.

Досліджуючи посадових осіб, які вчинили нецільове використання бюджетних коштів, встановлено: 30% осіб мали економічну освіту; 24,5% – економічну і фінансову; 19,4% – економічну і юридичну; 26,1% – фінансову і юридичну освіту. Водночас простежується, що службові особи у 45,5% випадків надають перевагу юридичній освіті.

Потенційними співучасниками таких правопорушень найчастіше стають керівники економічно-планових відділів й головні бухгалтери бюджетних установ, що причетні до використання бюджетних коштів у сфері складання кошторисів та проведення фінансово-господарських операцій. Зазвичай такі особи мають вищу економічну або іншу фахову освіту та практичний досвід роботи у фінансовій сфері. Співучасниками нецільового використання бюджетних коштів можуть бути також службові особи органів Державної казначейської служби України та місцевих фінансових органів. Це зумовлено тим, що на виконання вимог ст.ст. 112, 113 БК України та з метою вдосконалення координації дій органів Державного казначейства України й

Державної фінансової інспекції в Україні під час здійснення контролю за порядком ведення бухгалтерського обліку, складанням звітності про виконання бюджетів та кошторисів, проведенням операцій із бюджетними коштами органи Державного казначейства України на етапі оплати рахунків розпорядників та одержувачів бюджетних коштів здійснюють контроль, а саме: перевіряють достатність підстав для здійснення платежів (наявність підтверджувальних документів, додержання розпорядниками коштів вимог нормативно-правових актів, що регулюють бюджетний процес, тощо), відповідність платежів вимогам обліку та контролю за зобов'язаннями, а також правильність оформлення розрахункових документів. Такі працівники за окрему винагороду надають необґрунтовані дозволи на безпідставне витрачання бюджетних коштів [168].

Досліджуючи кримінальні провадження у сфері нецільового використання бюджетних коштів (всього вивчено 50), виявлено, що співучасниками були: 20% – керівники юридичних відділів (відповідальні за складання фальсифікованих та фіктивних договорів на витрачання бюджетних коштів); 30 % – начальники економічно-планових відділів (за складання кошторисів за завищеною собівартістю робіт та послуг); 37% – працівники бухгалтерії з оформлення фальсифікованих документів із проведення фінансово-господарських операцій; 5% – працівники органів Державного казначейства України під час недобросовісного здійснення контролю за порядком ведення бухгалтерського обліку, складанням звітності про виконання бюджетів та кошторисів, проведенням операцій із бюджетними коштами; 7% – працівники Державної фінансової інспекції в Україні під час складання фальсифікаційних актів із перевірки щодо виявлених недоліків у веденні бухгалтерського обліку, складанням звітності про виконання бюджетів та кошторисів, проведенням операцій із бюджетними коштами.

Посадовці Державного казначейства України, крім злочинів, передбачених ст. 210 КК України, у формі пособництва у нецільовому використанні бюджетних коштів учиняють також злочини у сфері службової

діяльності (службова недбалість – ст. 367 ККУ, одержання неправомірної вигоди – ст. 368 ККУ та ін.), що підтверджено у 6 випадках досліджених вище кримінальних проваджень.

Отже, криміналістичне дослідження особи злочинця у кримінальних провадженнях, пов'язаних із нецільовим використанням бюджетних коштів, дозволяє встановити криміналістично значущі риси правопорушника, що мають ураховуватися ДЗЕ НПУ під час здійснення заходів із виявлення та припинення злочинів цієї категорії. Водночас надалі слід зауважити на інших елементах криміналістичної характеристики нецільового використання бюджетних коштів та встановити кореляційні зв'язки між особою злочинця та предметом злочинного посягання, способом, місцем, обстановкою вчинення кримінального правопорушення тощо.

Відтак, 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 БК України, отримують повноваження шляхом установаження 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 та даних такого реєстру (ч. 3 ст. 10 БК України).

У науковій літературі зазначається, що зловживання бюджетними коштами службовою особою установи (організації), яка не є розпорядником або одержувачем бюджетних коштів, має розцінюватись як той чи інший злочин у сфері службової діяльності. Така ж кримінально-правова оцінка має даватись (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 [117, с. 629–630]. В окремих випадках до осіб, які вчиняють кримінальні правопорушення, пов'язані з нецільовим використанням бюджетних коштів, належать службові особи, які порушують приписи бюджетного законодавства ненавмисно – через службову недбалість. Ідеться про випадки нецільового використання бюджетних коштів унаслідок невиконання (неналежного виконання) службових обов'язків через несумлінне (недбале) ставлення до них.

Вивчення наукових напрацювань [121, с. 17–18; 133, с. 48–51; 180, с. 10–11; 185, с. 250–258], кримінальних проваджень та результатів опитування працівників ДЗЕ Національної поліції України дало змогу поділити зазначених осіб (із урахуванням службового статусу і компетенції щодо бюджетних коштів) на певні категорії та визначити їх криміногенність, з огляду на відповідне співвідношення осіб із певних категорій, стосовно яких проводилося дослідження щодо нецільового використання бюджетних коштів:

– головні розпорядники бюджетних коштів; керівники міністерств та відомств, інших центральних органів – за Державним бюджетом (перелік яких визначено Бюджетним кодексом, за умов, що у цей бюджетний період законом або рішенням про бюджет їм встановлені бюджетні призначення) (47,4%); керівники місцевих органів – по місцевим бюджетам (52,6%);

– розпорядники нижчого рівня, до сфери управління яких належать інші розпорядники нижчого рівня: керівники державних виконавчих органів обласного рівня – за державним бюджетом (31,8%); керівники районних органів – за місцевими бюджетами (33,3%); керівники бюджетних установ (34,9%);

– одержувачі бюджетних коштів; керівники підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності, які одержують бюджетні кошти у

вигляді різних видів цільової фінансової допомоги – субсидій, субвенцій, кредитів, дотацій, бюджетних позичок, а також для проведення централізованих заходів або виконання передбачених бюджетом програм (46,3%); інші службові особи (не керівники) органів державної влади, бюджетних установ, а також установ, підприємств, організацій, які одержують цільові бюджетні кошти, – головні бухгалтери, керівники фінансово-економічних підрозділів, керівники структурних підрозділів установи, які самі не є розпорядниками (одержувачами) бюджетних коштів (53%); службові особи управлінь і відділів Міністерства фінансів України, місцевих органів Державного казначейства України, які, відповідно до законодавства, зобов'язані виконувати функції щодо забезпечення цільового використання фінансування видатків бюджетів, обслуговування рахунків державного та місцевих бюджетів, бюджетних і небюджетних установ (0,7%) (Додаток А, п. 17).

Діапазон психологічних якостей особистості злочинця у бюджетній сфері доволі широкий, і значною мірою саме вони визначають форми і методи, тривалість, масштаби та інші характеристики його злочинної поведінки. Загальне тут насамперед негативне ставлення до закону і прагнення до збагачення, ігнорування таких негативних наслідків, як дискредитація економічної діяльності, а також підрив принципу соціальної справедливості. Такі посадовці, крім злочинів, передбачених ст. 210 КК України, у формі пособництва у нецільовому використанні бюджетних коштів учиняють також злочини у сфері службової діяльності.

Отже, дослідження службової особи злочинця у бюджетній сфері, котра вчиняє нецільове використання бюджетних коштів, дає змогу окреслити надособливі риси правопорушника, що мають урахувувати співробітники ДЗЕ НПУ під час здійснення заходів із виявлення та припинення цієї категорії злочинів. Особливо необхідно зважати на деякі елементи оперативно-розшукової характеристики нецільового використання бюджетних коштів та встановити кореляційні зв'язки між особою злочинця та предметом злочинного посягання, способом, місцем, обстановкою вчинення кримінального правопорушення тощо.

Висновки до першого розділу

1. Науковий генезис питання протидії злочинам у бюджетній сфері оперативними підрозділами сягає із радянського періоду і пов'язаний із іменами таких учених, як В. К. Бабаєв, Р. С. Белкін і П. П. Михайленко, котрі заклали правові та практичні основи виявлення, попередження та розкриття викрадення бюджетних коштів. За незалежності України під керівництвом ДСБЕЗ МВС України періодично розроблялися і видавалися загальні Збірники методичних рекомендацій з документування та викриття злочинів у пріоритетних напрямках та галузях економіки, окремі розділи яких охоплювали методичні рекомендації щодо боротьби зі злочинністю у бюджетній сфері. Деякі науковці у своїх монографічних дослідженнях та посібниках у сфері кримінального та кримінального процесуального права, кримінології, криміналістики та оперативно-розшукової діяльності зачіпали питання, спрямовані на протидію злочинам у бюджетній сфері. Однак після прийняття нового Кримінального процесуального кодексу України (2012 р.), який кардинально змінив становище оперативних підрозділів у правоохоронній системі та їхню участь у виявленні і розслідуванні злочинів, постає необхідним розроблення сучасних наукових положень.

2. Співробітникам ДЗЕ НПУ задля успішної протидії нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами належить досконало знати соціально-економічну характеристику бюджетної сфери, нормативно-правові акти, що регламентують обіг бюджетних коштів, основних понять і термінів бюджетного та фінансового законодавства. У підрозділі, зокрема, розкривається поняття державного бюджету як особливого грошового фонду та його процес формування і використання. Охарактеризовано такі поняття, як «бюджетний процес», «бюджетний розпис», «кошторис», «бюджетні програми» тощо. Визначено повноваження всіх контролюючих органів у сфері формування і витрачання бюджетних коштів, що вкрай важливо знати співробітникам оперативних підрозділів для використання їхніх інформаційних ресурсів для швидкого виявлення бюджетних правопорушень.

3. На основі вивчення оперативно-розшукової характеристики та аналізу наукових праць та практичної діяльності (звіти підрозділів ДЗЕ НПУ) встановлено, що ця злочинність вирізняється рівнем, структурою, динамікою, коефіцієнтом й іншими показниками злочинності, що дає змогу комплексно характеризувати злочинність і в абсолютних, і у відносних одиницях виміру за певний період часу і на певній території чи у певному регіоні або державі. Особливістю вчинення зазначених правопорушень є грубе порушення службовими особами бюджетного законодавства та вчинення суміжних правопорушень у сфері власності та службових злочинів. Виокремлено основні способи і схеми вчинення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами, які стали необхідною інформацією для розробки науково обґрунтованих, ефективних заходів організації і тактики застосування оперативно-розшукових сил і засобів щодо протидії таким правопорушенням.

4. Криміналістична характеристика осіб, які вчиняють нецільове використання бюджетних коштів, відображає сукупність психологічних властивостей, характерних для службових осіб, які є основними фігурантами злочину, і осіб, які сприяють їх вчиненню. Такі особи, зокрема, охарактеризовані за службовим статусом, віковими ознаками, освітою, матеріальним станом тощо, що дає змогу розробити тактику виявлення злочинних дій та відповідні методичні рекомендації щодо профілактичного впливу на основних фігурантів на етапі підготовки до вчинення зазначених злочинів.

Діапазон психологічних якостей особистості злочинця у бюджетній сфері доволі широкий, і значною мірою саме вони визначають форми і методи, тривалість, масштаби та інші характеристики його злочинної поведінки. Загальне тут – насамперед негативне ставлення до закону і прагнення до збагачення, ігнорування таких негативних наслідків, як дискредитація економічної діяльності, а також підрив принципу соціальної справедливості. Такі посадовці, крім злочинів, передбачених ст. 210 КК України, у формі пособництва у нецільовому використанні бюджетних коштів учиняють також злочини у сфері службової діяльності.

РОЗДІЛ 2

ОПТИМІЗАЦІЯ ПРАВОВИХ І ОРГАНІЗАЦІЙНИХ ОСНОВ ДІЯЛЬНОСТІ ОПЕРАТИВНИХ ПІДРОЗДІЛІВ ДЗЕ НПУ ІЗ ПРОТИДІЇ НЕЦІЛЬОВОМУ ВИКОРИСТАННЮ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ СЛУЖБОВИМИ ОСОБАМИ

2.1 Удосконалення правових основ діяльності оперативних підрозділів ДЗЕ НПУ із протидії нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами

Кримінальна обстановка, що нині склалася в економіці, фінансовій і соціальній сферах, поряд зі зусиллями підрозділів ДЗЕ, спрямованими на протидію нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами, потребує зміцнення організаційних основ їхньої дальності шляхом удосконалення правових норм нормативно-правових актів [191, с. 1].

Про це також наголошують практичні працівники: успішність протидії злочинам у бюджетній сфері може бути досягнута за належного кадрового, організаційного та правового забезпечення [141, с. 1].

Ефективність заходів підрозділів ДЗЕ щодо виявлення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами значною мірою обумовлена станом законодавчого і відомчого нормативно-правового забезпечення такої діяльності, юридичною впорядкованістю відносин, що виникають під час боротьби з цими видами злочинів. Словом, йдеться про правове регулювання ОРД в окресленому напрямі, причому саме в межах системного підходу [98, с. 132–137].

Зasadничою складовою правового регулювання правоохоронної діяльності та правовідносин, які виникають у зв'язку із застосуванням оперативно-розшукових засобів, є правова основа оперативно-розшукової діяльності [215].

Розглядаючи законодавче та нормативно-правове забезпечення оперативно-розшукової діяльності із протидії економічним злочинам, К. В. Антонов наголошує, що воно постійно потребує удосконалення [12, с. 67–82].

Відтак удосконалення вимагає оперативно-розшукове, кримінальне, кримінальне процесуальне й інші законодавства [65, с. 224].

У загальній теорії права під правовим регулюванням, розуміється результативний, нормативно-організаційний вплив, який здійснюється на суспільні відносини за допомогою системи правових засобів (юридичних норм, правовідносин, індивідуальних приписів) із метою їх упорядкування, охорони, розвитку відповідно до суспільних потреб. Упорядкування суспільних відносин, їх юридичне закріплення, охорона і розвиток здійснюються за допомогою конкретних норм права та правового впливу [126, с. 163].

Правове регулювання, за визначенням В. Я. Мацюка і С. А. Панасюка, – це дія права на суспільні відносини за допомогою певних юридичних засобів, насамперед – норм права [107, с. 24].

Основи правового регулювання оперативно-розшукової діяльності розробляли: О. М. Бандурка, Е. О. Дідоренко, О. Ф. Долженков, Г. О. Душейко, В. П. Євтушок, О. Желєзов, І. П. Козаченко, В. Л. Регульський, І. Р. Шинкаренко та інших.

Окремі аспекти правового забезпечення ОРД щодо протидії злочинам у бюджетній сфері, тактики документування окремих злочинів, взаємодії з іншими правоохоронними органами та органами, що контролюють бюджетний процес, розглянуто у публікаціях А. Л. Дудникова, О. Ю. Заблоцької, С. І. Ніколаюка, Д. Й. Никифорчука, В. А. Поддубного, А. О. Шелехова та ін.

Теорія оперативно-розшукової діяльності обґрунтувала систему нормативно-правового регулювання оперативно-розшукових відносин, що виникають у сфері протидії злочинності.

Ще на початку становлення ОРД як однієї із важливих наук постала проблема правовідносин під час застосування оперативними підрозділами ОВС

сил, методів, засобів ОРД. Відомі представники радянської наукової школи ОРД А. І. Алексєєв, І. Г. Басецький, В. Г. Бобров, Ю. Я. Вольдман, А. Г. Лекарь, Н. П. Максименко, А. Г. Маркушин, В. Е. Самойлов, В. В. Сергєєв, Г. К. Синілов, В. А. Шаров та інші. досліджували правовий характер таких суспільних відносин, суб'єктний склад, правову природу, зв'язок із правовідносинами суміжних галузей права.

Це положення принципово важливе задля цілісного розуміння суті і змісту правової основи ОРД із виявлення, попередження і розкриття економічних злочинів у сфері державних закупівель.

Нормативно-правове регулювання діяльності оперативних підрозділів здебільшого пов'язане з правовідносинами і відповідає на питання: що регулюється [127, с. 95].

Провідну роль у пошуках пізнання правовідносин в оперативно-розшуковій діяльності виконали засновники української наукової школи ОРД І. П. Козаченко, А. Ф. Возний і М. Й. Сидоренко.

Удосконалення сучасного нормативно-правового регулювання діяльності оперативних підрозділів, в тому числі ДЗЕ, зумовлює необхідність комплексного дослідження оперативно-розшукових правовідносин через пізнання їхніх особливостей, прав, природи, динаміки розвитку, механізму реалізації суб'єктивних прав та юридичних обов'язків, аналізу впливу на зв'язки і права, результати правовідносин інших галузей права.

І. П. Козаченко зазначає, що вирішення завдання боротьби зі злочинністю ймовірно за створення надійного механізму підвищення ефективності адміністративно-правової, кримінально-процесуальної та оперативно-розшукової діяльності [76, с. 5].

О. М. Бандурка акцентує, що правова основа оперативно-розшукової діяльності в Україні складається зі сукупності правових актів, які проголошують правові норми, що регламентують групи однорідних суспільних відносин між державою й особою у процесі діяльності щодо забезпечення безпеки людини і суспільства, шляхом застосування

спеціальних методів, сил і засобів, і виконання оперативно-розшукових дій, якщо іншими заходами неможливо попередити чи усунути загрозу життєво важливим інтересам людини і суспільства [21, с. 61].

Е. О. Дідоренко і Б. І. Бараненко стверджують, що, по суті, правова основа оперативно-розшукової діяльності в Україні становить сукупність правових норм, які регламентують діяльність оперативних підрозділів, окремий різновид правоохоронної діяльності, зокрема специфічні правові і соціальні відносини, що виникають між її суб'єктами та іншими учасниками й об'єктами ОРД, а також між суб'єктами й іншими фізичними і юридичними особами, залученими до процесу цієї діяльності, для забезпечення безпеки людини та суспільства шляхом здійснення відповідних заходів ОРД [23, с. 39–40].

О. Ю. Шумілов правову основу оперативно-розшукової діяльності визначає як базову, фундаментальну частину правового регулювання всіх суспільних відносин, що виникають в ОРД [130, с. 212].

Своєю чергою, В. М. Аتماжитов і В. Г. Бобров зазначають, що правова природа (правовий характер) оперативно-розшукових заходів обумовлюється низкою типових ознак, які мають юридичний характер, а відтак визначають правові властивості цих заходів [18, с. 23].

Є. Моїсеєв, О. Джужа, Д. Никифорчук правове регулювання оперативно-розшукової діяльності окреслюють як нормативно-владний вплив держави на суспільні відносини, що виникають, тривають і завершуються під час такої діяльності. Такий вплив здійснюється шляхом установавання прав, норм у юридично значущих питаннях, які виникають у межах ОРД [110, с. 756].

На нашу думку, правова основа діяльності підрозділів ДЗЕ НПУ – це система правових норм, котра охоплює питання: як і яким чином регулюються суспільні відносини? Відтак нескладно уявити, що поняття «правовідношення» і «система правових норм» – це, найімовірніше, не одне і те ж, хоча вони тісно взаємозв'язані. Вважаємо, що нормативно-правове регулювання діяльності підрозділів ДЗЕ обумовлює сам процес, дія – правовий вплив.

В. В. Копейчиков зазначає, що правовий вплив – це дія права на широке коло суспільних відносин, свідомість і поведінку людей за допомогою правових норм, тоді як правове регулювання – це специфічний вплив, який здійснює право як особливий нормативний інституційний регулятор [63, с. 217].

Головним завданням підрозділів ДЗЕ НПУ є припинення злочинів у сфері економіки і запобігання їм [53, с. 93]. Найбільш вагомим надбанням законодавчого закріплення діяльності підрозділів ДЗЕ – те, що вона належить до діяльності, що має державно-правовий характер, за допомогою якої й лише шляхом застосування спеціальними суб'єктами (оперативними підрозділами) властивих тільки їй оперативно-розшукових заходів і засобів реалізується специфічне комплексне правоохоронне завдання у загальній системі заходів боротьби зі злочинністю

Вважаємо, що за сутністю й змістом правова основа діяльності підрозділів ДЗЕ НПУ є сукупністю правових норм, які регламентують ОРД як окремий різновид правоохоронної діяльності, зокрема специфічні правові й соціальні відносини, що виникають між її суб'єктами й іншими учасниками й об'єктами ОРД, а також між суб'єктами й іншими фізичними та юридичними особами, залученими до процесу цієї діяльності для забезпечення безпеки людини й суспільства шляхом здійснення відповідних заходів ОРД.

Оперативно-розшукова діяльність за сутністю належить до юридичних наук. Тому об'єктивний аналіз передумов формування оперативно-розшукових знань, появи певної їхньої системи, особливостей розробки та використання сил, засобів і методів необхідно здійснювати, зважаючи на сукупність правових норм.

Здійснення підрозділами ДЗЕ НПУ гласних і негласних оперативно-розшукових заходів часто пов'язане із обмеженням прав громадян, тому така діяльність має гарантувати законність і провадитися відповідно до законів України та відомчих нормативних актів.

Правову основу діяльності підрозділів ДЗЕ НПУ з виявлення та припинення нецільового використання бюджетних коштів, вчиненого

службовими особами, становлять міжнародні правові акти, які ратифікувала Україна, Конституція України, Бюджетний, Кримінальний і Кримінальний процесуальний кодекси України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Закони України «Про Державний бюджет», «Про державну службу», «Про Національну поліцію», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про засади запобігання і протидії корупції», «Про банки і банківську діяльність», «Про інформацію», «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення», «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» та ін., укази Президента України, ухвали Уряду України, а також відомчі нормативно-правові акти.

У системі міжнародного законодавства – це: Загальна декларація прав людини (ООН, 1948); Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права (ООН, 1966); Декларації ООН – соціального прогресу (1969), про права розумово відсталих осіб (1971), про захист життя жінок та дітей в надзвичайних обставинах і в період збройних конфліктів (1974), про права інвалідів (1974); Всесвітня декларація ООН про забезпечення виживання, захисту і розвитку дітей (1990); Резолюція ООН «Принципи медичної етики» (1992); Конвенції та Рекомендації МОП; нормативні акти ВООЗ та Всесвітньої медичної асамблеї, зокрема Міжнародний кодекс медичної етики (Лондон, 1949, поправки – 1968, 1983, 1994), Дванадцять принципів організації охорони здоров'я для будь-якої національної системи охорони здоров'я (Нью-Йорк, 1963, поправки – 1983), Декларація щодо евтаназії (1987), Декларація відносно трансплантації людських органів (1987) тощо. До актів регіонального, зокрема європейського, рівня належать: Європейська соціальна хартія (РЄ, Турин, 1961), Переглянута європейська соціальна хартія (РЄ, Страсбург, 1996), Європейський кодекс соціального забезпечення (ЄС, 1964, переглянутий – 1990), Хартія основних соціальних прав трудящих (ЄС, 1989), Європейська конвенція про соціальну та медичну допомогу (РЄ, 1953) тощо. Такі акти містять перелік

соціальних прав, принципи, гаранті та зобов'язання держав, контрольний механізм у справі їхнього забезпечення [108, с. 531].

Європейська Конвенція «Про захист прав і основних свобод людини» (1950 р.) гарантує політичні, економічні і соціальні права громадян. Водночас ст. 12 Європейської соціальної хартії (1961 р.) вимагає від держав запровадити систему соціального забезпечення та підтримувати її дієвість, а також докладати зусиль для поступового зростання системи соціального забезпечення до більш високого рівня. Європейська соціальна хартія містить значну кількість важливих положень, які стосуються різних аспектів права на соціальний захист, серед яких: право на охорону здоров'я; право на соціальну безпеку; право на соціальну та медичну допомогу і користування службами соціального забезпечення та ін. [108, с. 890].

В. Б. Вишня, В. М. Рудик та І. Р. Шинкаренко нормативно-правові акти, що є правовою основою оперативно-розшукової діяльності, поділяють на: законодавчі, що визначають правові основи за окремими напрямками боротьби зі злочинністю; нормативні, які визначають загальні положення ОРД; такі, що регламентують проведення окремих ОРЗ і визначають завдання й компетенцію оперативних підрозділів щодо протидії злочинності [42, с. 2].

Необхідність реформування правового регулювання оперативно-розшукової діяльності у цій сфері спричинена змінами умов, що визначають динаміку, структуру та характеристику економічних злочинів, недоліками їх кваліфікації; появою криміногенних чинників, властивих саме ринковому господарству; якісними змінами і різким зростанням економічної злочинності, її організованих форм; появою нових видів злочинів економічної спрямованості, а також потреб забезпечення рівного захисту усіх форм власності від злочинних посягань [95, с. 30].

Головну правову підоснову діяльності підрозділів ДЗЕ становить Конституція України. Вона має пряму дію та найвищу юридичну чинність. Усі інші закони й підзаконні нормативні акти мають відповідати нормам

Конституції України. Будь-які типові розбіжності повинні вирішуватися тільки на користь Конституції України.

Для правового регулювання оперативно-розшукової діяльності важливе значення мають ті конституційні положення, котрі охоплюють загальну структуру відповідних органів, основи їх взаємовідносин, порядок їх утворення, а також поставлені їхні основні завдання. У цих розділах Конституції сформульовані принципи побудови правоохоронних органів і здійснення правосуддя в державі.

Так, Конституція України (ст. 95) встановлює виконання вимог із ефективного використання державних фінансових ресурсів на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків. Стабільності бюджетної системи України, зокрема, сприяє організований, ефективний та досконалий механізм правоохоронного контролю за використанням державних коштів. Положення Конституції України є юридичною базою для розробки і прийняття всіх інших законодавчих актів, зокрема з питань організації і діяльності судових і правоохоронних органів та їх компетенції у сфері оперативно-розшукової діяльності. Конституція України закріпила положення про розподіл державної влади в Україні на законодавчу, виконавчу і судову.

Основний Закон України, як відомо, спрямований на забезпечення загального правового захисту суспільних, політичних, економічних відносин, побудови й зміцнення правової держави, її економічної безпеки, демократії й законності, захисту людини, її прав і свобод, життя, здоров'я, честі й гідності, а також прав усіх суб'єктів власності й господарювання тощо.

Зазначене відтак поширюється на діяльність підрозділів ДЗЕ НПУ, і саме тому її основними принципами є дотримання законності, прав і свобод людини. Йдеться, зокрема, про права громадян України на власність, вільне пересування й вільний вибір місця проживання, недоторканність їхнього житла. Водночас ст. 31 надає гарантії таємниці поштового, телеграфного й іншого листування, телефонних розмов.

Винятки можуть бути встановлені судом у випадках, передбачених законом, з метою запобігти злочинів чи з'ясувати істину під час розслідування кримінального провадження (тяжкого злочину), якщо іншим способом одержати інформацію неможливо [94].

Варто також охопити базові норми, що ґрунтуються на Конституції України, бюджетному, кримінальному й кримінальному процесуальному праві, містять вихідні правові положення про роль і місце ОРД у кримінальному судочинстві. Кримінальне право загалом є джерелом, що виражає кримінальну політику держави, а також актуалізує життєві цінності громадян, суспільства й держави, що потребують кримінально-правової охорони від злочинних зазіхань. Це досягається за допомогою законодавчого закріплення й введення в дію кримінально-правових норм, що визначають, які суспільно небезпечні дії є злочинами і які покарання застосовуються щодо осіб, що їх учинили.

Співробітникам ДЗЕ НПУ з метою виявлення та припинення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами необхідно використовувати основні положення Бюджетного кодексу України, в якому визначено основні джерела надходження грошових засобів та порядок їх витрачання. Так, наприклад, паспорт бюджетної програми – документ, що визначає мету, завдання, напрями використання бюджетних коштів, відповідальних виконавців, результативні показники та інші характеристики бюджетної програми відповідно до бюджетного призначення, встановленого законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет (п. 40 ст. 2 БКУ). У ньому також визначено поняття нецільового використання бюджетних коштів службовими особами, перелік документообігу під час витрачання державних коштів (бухгалтерський облік та звітність), а також порядок Казначейського обслуговування обігу бюджетних коштів тощо.

Наступним нормативним актом, яким послуговуються підрозділи ДЗЕ, є затверджений Верховною Радою України Закон України «Про

Державний бюджет України» на конкретний рік. У ньому визначаються бюджетні призначення головним розпорядникам коштів Державного бюджету України у межах відповідальних виконавців за бюджетними програмами, розподіл видатків на централізовані заходи між адміністративно-територіальними одиницями, розподіл видатків на здійснення правосуддя у межах місцевих та апеляційних судів. За цим законом окреслюються напрями цільового використання бюджетних коштів (у зазначених сумах) за вісьма відомствами та міністерствами, що дає змогу працівникам ДЗЕ НПУ відстежувати їх використання за призначенням та виявляти конкретних службових осіб, які вчиняють нецільове використання бюджетних коштів [155].

Кримінальне право безпосередньо впливає на визначення конкретних об'єктів ОРД, оскільки основні критерії для визнання певних посадових осіб такими об'єктами, як і для вихідної правової оцінки їхньої злочинної діяльності, ґрунтуються на кримінально-правових ознаках, що характеризують склади окремих видів нецільового використання бюджетних коштів або стадії їхнього вчинення, чи різновиду співучасників злочину тощо. Кримінальний кодекс України визначає поняття злочину (ст. 201), а саме як суспільно небезпечне винне діяння (дія або бездіяльність), вчинене службовою особою. Загальна частина Кримінального кодексу України визначає види та стадії злочину, суб'єкт злочину, яким є фізична осудна посадова особа, яка вчинила злочин у віці, з якого, відповідно до Кримінального кодексу України, може наставати кримінальна відповідальність, вину та її форми, співучасть у злочині та її форми, способи, сукупність із іншими злочинами у сфері економіки та службової діяльності, наводить перелік обставин, що виключають злочинність діяння.

У цьому контексті, вважаємо, потребує невідкладного комплексного вирішення внесення змін до ст. 210 КК України щодо встановлення фіксованого порогу, з якого настає кримінальна відповідальність. Норма для

визначення розміру збитків у тисячу і більше неоподатковуваних мінімумах доходів громадян застосовується з урахуванням податкової соціальної пільги. Це призвело до того, що розмір завданих матеріальних збитків, з якого настає кримінальна відповідальність, за останні роки зріс у десятки разів і таке триватиме далі.

Так, за скоєння злочину, передбаченого ч. 1 ст. 210 КК України, за нецільове використання бюджетних коштів до 2004 р. відповідальність наставала зі 17 тис. грн., з 1 січня 2010 р. – 434 тис. грн., з 1 січня 2016 р. – 725 тис. грн., за ч. 2 ст. 210 КК України – 1 млн. 176 тис. грн. Якщо предметом посягань є менші суми, кримінальне переслідування не передбачене і відповідальність настає адміністративна.

Це підтверджують і відповідні дані. Так, у 2014–2015 рр. до адміністративної відповідальності за нецільове використання бюджетних коштів притягнуто 232 посадові особи, а сума збитків становить понад 500 тис. грн. у кожному п'ятому правопорушенні [199].

Відтак необхідно внести зміни до примітки ст. 210 КК України такого змісту: «...великим розміром бюджетних коштів відповідно до статей 210, 211 КК України вважається сума, що в п'ятсот і більше разів перевищує неоподаткований мінімум доходів громадян».

Таке доповнення дасть змогу не уникати кримінальної відповідальності посадовим особам, які викрадають значні суми бюджетних коштів.

На наш погляд, у процесі нецільового використання бюджетних коштів посадовими особами необхідно створити механізм запобігання та виявлення у банківській системі легалізації здобутих злочинним шляхом бюджетних коштів із використанням конвертаційних центрів з переведення із безготівкового виду в готівку грошових сум службовим особам. Відтак є необхідність спрощення доступу до банківської таємниці.

У процесі оперативно-розшукового виявлення та документування правопорушень, учинених з метою цільового використання бюджетних

коштів, є необхідність відстеження грошових потоків і тимчасового зупинення грошових переказів у банківській системі, а саме з використанням вимог Закону України «Про банки і банківську діяльність» та «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення». Останній, зокрема, визначає поняття сумнівних банківських фінансових операцій, які вказують на відмивання (легалізацію) бюджетних коштів, здобутих злочинним шляхом.

П. Перепічка зазначає, що особи «відмивання» злочинних доходів здійснюють шляхом приховування їх походження та використання без їх ідентифікації [201, с. 43].

Н. М. Мироненко стверджує, що під час відмивання коштів відбувається приховане інвестування або переказ грошових коштів, зароблених злочинним шляхом, з метою приховування джерела їх надходження [111, с. 25].

В. Ю. Шепітько серед основних способів легалізації грошових коштів, отриманих злочинним шляхом, називає неконтрольоване введення в комерційний обіг грошових коштів за допомогою легальних господарських структур на території України, відкриття дочірніх підприємств закордонних фірм, створення підприємницької оболонки, бачення високої рентабельності для приховання здійснюваних операцій [224, с. 75–78].

Для легалізації злочинних коштів службові особи використовують діяльність конвертаційних центрів – переводять безготівкові бюджетні кошти в готівку, а також переводять на розрахункові рахунки підприємств із ознаками «фіктивності», маскуючи свою протиправну діяльність легальним бізнесом.

Наведемо приклад. 2014 р. підрозділами ДЗЕ в одному із комерційних банків Києва ліквідовано потужний конвертаційний центр, де середньомісячний обіг сягав близько 200 млн. гривень, з яких понад 10 млн. становили бюджетні кошти. У складі конвертаційного центру

перебувало понад 40 фіктивних підприємств. Також встановлено, що через нього в тіньовий обіг виводилися кошти бюджетних підприємств центральних органів виконавчої влади. У результаті проведених двох десятків обшуків вилучено 9 млн. гривень готівки, фінансово-господарську й «чорнову» документацію, що підтверджують незаконну діяльність центру, та підроблені посвідчення працівників правоохоронних органів, які використовувалися його кур'єрами [114, с. 6].

За результатами опитування працівників ДЗЕ встановлено, що до умов, що сприяють вчиненню легалізації доходів, одержаних у процесі нецільового використання бюджетних коштів службовими особами, належать: відсутність досвіду практичних органів із викриття злочину (15%); існування офшорних зон (10%); наявність виключних повноважень у службових осіб щодо бюджетних коштів (30%); існування банківської таємниці (25%); складний процес зупинення банківських грошових потоків (20%) (Додаток А п. 18).

Відповідно до ст. 59 Закону України «Про банки і банківську діяльність», передбачено арешт на майно або кошти банку, що є на його рахунках, а також арешт на кошти та інші цінності юридичних або фізичних осіб, що містяться в банку, які здійснюються винятково за санкціонованою судом постановою слідчого (за наявності кримінального провадження). Водночас оперативні підрозділи у межах оперативно-розшукової справи це здійснити не можуть, а особи, котрих розробляють, за певний період мають змогу знищити докази та перерахувати гроші на інші банківські рахунки в Україні чи за кордоном.

З огляду на це, вважаємо, що доцільно внести доповнення до ч. 3 ст. 170 КПК України «Підстави для арешту майна», доповнивши її словами «...тимчасове зупинення грошових переказів у банківській системі здійснюється за рішенням суду на основі матеріалів оперативно-розшукових підрозділів». Водночас слід внести доповнення до окремих статей Закону України «Про банки і банківську діяльність»: а) до ст. 59, доповнивши її

словами «...тимчасове зупинення грошових переказів у банківській системі має здійснюватися за рішенням суду на основі матеріалів оперативно-розшукової діяльності». Про це також наголосили 65% практичних працівників ДЗЕ (Додаток А п. 6).

Це положення не суперечитиме окремим правовим нормам Європейських держав. Так, у Німеччині окремі оперативно-розшукові заходи регулює Кримінальний процесуальний кодекс: прослуховування телефонів, оперативне спостереження, оперативне впровадження та інші у межах справ, які ведуть оперативні підрозділи [152, с. 51].

Вивчаючи думки практичних працівників, встановлено, що згідно із ч. 1 ст. 289 ЦПК України судом розглядається справа про розкриття банком інформації, яка містить банківську таємницю, в п'ятиденний строк із дня надходження заяви (у закритому судовому засіданні) з повідомленням заявника, особи, щодо якої вимагається розкриття банківської таємниці, та банку, в якому знаходиться конкретний рахунок. За цей термін підозрювані можуть знищувати докази своєї протиправної діяльності та заподіювати збитки державі [98, с. 134].

У цьому контексті пропонуємо внести доповнення до редакції статей Цивільно-процесуального кодексу України, зокрема: а) до ч. 1 ст. 289 такого змісту: «...справа про розкриття банком інформації, яка містить банківську таємницю, розглядається в триденний строк за поданням оперативного підрозділу»; б) до статей 287, 289 такого змісту: «незалучення сторін для участі у засіданнях».

Ще однією правовою основою здійснення ОРД є Кримінальний процесуальний кодекс України. Відповідно до ст. 99 Кодексу, матеріали, в яких зафіксовано фактичні дані про протиправні діяння окремих осіб і груп осіб, зібрані оперативними підрозділами з дотриманням вимог Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», за умови відповідності вимогам цієї статті, є документами та можуть використовуватися в кримінальному провадженні як докази.

Свого часу В. Г. Самойлов наполягав на необхідності удосконалення кримінально-процесуального законодавства, пов'язаного з використанням результатів оперативно-розшукової діяльності. Учений зазначав, що оперативно-розшукова діяльність сприяє успішному здійсненню процесуальної діяльності і, зрештою, реалізується в нормах кримінального права [184, с. 145].

В. Г. Уваров зауважував, що на підставі оперативно-розшукових матеріалів слідчий ухвалює рішення щодо використання їх у досудовому слідстві [212, с. 76]. Згідно зі ст. 214 КПК України, слідчий розпочинає кримінальне провадження за матеріалами ОРД.

Одним із головних законів, який регламентує правову основу діяльності підрозділів ДЗЕ НПУ, є Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність», де викладені основні права та обов'язки, мета та завдання, визначені оперативно-розшукові сили, засоби і методи оперативних підрозділів.

О. М. Джужа та Ю. Ю. Орлов, досліджуючи правові проблеми оперативно-розшукової діяльності, зробили висновок, що, з огляду на сучасні можливості злочинців, потребують перегляду деякі повноваження оперативних підрозділів, оскільки права оперативних підрозділів через неприпустимі у цивілізованому суспільстві масштаби поширення організованої злочинності та корупції необхідно розширювати [54, с. 79–80].

На цьому наголошує І. Р. Шинкаренко: правова регламентація оперативно-розшукової діяльності реформується, а Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» потребує кардинальних змін [222, с. 149–180].

Стаття 7 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» визначає обов'язки підрозділів, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність. Зокрема, у ч. 1 зазначено, що у межах своїх повноважень, відповідно до законів, що становлять правову основу оперативно-розшукової діяльності, вживати необхідних оперативно-розшукових заходів щодо попередження, своєчасного виявлення та припинення злочинів та викриття причин і умов, які сприяють учиненню злочинів; здійснювати профілактику правопорушень [160]. Отже, один із пріоритетних напрямів діяльності

оперативних підрозділів – це мінімізація розкрадання бюджетних коштів. Від рівня організації цієї роботи значною мірою залежить створення підрозділами ДЗЕ НПУ умов для виконання Державного бюджету України шляхом своєчасного запобігання та викриття нецільового використання бюджетних коштів службовими особами. Відтак доцільно ч. 1 ст. 7 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» доповнити так: «оперативне супроводження бюджетних коштів».

Згідно зі ст. 15 п. 6 Закону України «Про Національну поліцію», підрозділи ДЗЕ зобов'язані виявляти причини й умови, що сприяють вчиненню правопорушень, вживати у межах своєї компетенції заходів щодо їх усунення; виявляти осіб, які готують злочини. Водночас їм надається право залучати громадян за їхньою згодою до позаштатного співробітництва; встановлювати негласне співробітництво з особами, які виявили бажання конфіденційним чином сприяти Національній поліції на безоплатній основі; оголошувати про призначення винагороди за допомогу у розкритті злочинів та затриманні осіб, які їх вчинили (п. 15). підрозділи ДЗЕ також мають право отримувати безперешкодно та безоплатно від підприємств, установ, організацій (незалежно від форм власності) та об'єднань громадян за письмовим запитом керівника відомості (у тому числі ті, які є комерційною, банківською або страховою таємницею), що є необхідними для перевірки заяв і повідомлень про злочини (п. 20 ст. 15) [161]. Отримання інформації, яка містить банківську або страхову таємницю, здійснюється у порядку та обсязі, що установлені Законами України «Про банки і банківську діяльність» та «Про страхування». Витребувані відомості повинні бути надані у строк, що не перевищує 10 діб із моменту надходження запиту, тоді як практичні працівники ДЗЕ НПУ (85%) стверджують, що зазначені строки не виконуються.

Вивчаючи організацію оперативно-розшукового документування за ч. 2 ст. 210 КК України, встановлено, що під час ведення оперативно-розшукової справи виникає необхідність підготовки подань до судів загальної юрисдикції

для надання дозволу на вилучення фінансового-господарських документів у бюджетній сфері у межах п. 20 ст. 15 Закону України «Про Національну поліцію». Можливість вилучення оригіналів бюджетних документів на підставі рішення суду на стадії ведення ОРС не передбачено, а тільки за наявності кримінального провадження згідно зі ст. 163 КПК України.

Відтак, на наш погляд необхідно п. 20 ст. 15 Закону України «Про національну поліцію» доповнити таким текстом: «... отримувати безперешкодно від підприємств, установ, організацій (незалежно від форм власності) та об'єднань громадян оригінали документів, за рішенням суду на основі матеріалів оперативно-розшукової діяльності, що підтверджують про вчинений злочин» [134].

Зокрема, Закон України «Про інформацію» регулює порядок доступу громадян і організацій до інформації про них, захисту такої інформації, а також прав громадян на допуск до неї. Ці законодавчі положення поширюються й на підрозділи ДЗЕ.

Закон України «Про електронні документи і електронний документообіг» дає працівникам підрозділів ДЗЕ змогу визначити електронний документообіг у бюджетній сфері та виявити електронний підпис посадових осіб, які вчиняють нецільове використання бюджетних коштів.

Відповідальність за нецільове використання бюджетних коштів у сумі менше, ніж 725 тис. грн., нині передбачена ч. 5 ст. 164-12 Кодексом України про адміністративні правопорушення.

Оперативні підрозділи ДЗЕ НПУ у своїй діяльності з виявлення та документування нецільового використання бюджетних коштів службовими особами керуються також вимогами відомчих нормативних актів МВС України: наказами, положеннями, інструкціями, настановами, рішеннями колегії МВС України тощо, які регламентують організацію, методику, тактику діяльності щодо припинення зазначених злочинів.

Залучення осіб до конфіденційного співробітництва передбачено таємною Інструкцією.

Суттєве значення для використання результатів оперативно-розшукового документування в досудовому слідстві має Інструкція з організації взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами Національної поліції України щодо запобігання кримінальних правопорушень, їх виявлення та розслідування», Наказ МВС України від 07.07.2017 р. № 575р. Зокрема, у розділі XII цієї Інструкції передбачено особливості взаємодії при досудовому розслідуванні кримінальних правопорушень у сфері господарської та службової діяльності. Зазначається також, що матеріали оперативного підрозділу, в яких зафіксовано фактичні дані про протиправні діяння у сфері господарської та службової діяльності окремих осіб і груп, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України, що направляються до слідчого підрозділу для відкриття та здійснення досудового розслідування, обов'язково повинні містити відомості про виконану роботу із забезпечення відшкодування завданої шкоди, зокрема вжиті заходи з розшуку майна і коштів, на які може бути накладено арешт, та про їх місцезнаходження [162].

Водночас зауважимо, що у процесі оперативно-розшукового виявлення та документування нецільового використання бюджетних коштів службовими особами підлягають вивченню та дослідженню чимало документів (кошториси, бюджетні розписи, фінансового-господарські операції та ін.), що становить труднощі для слідчого на етапі досудового розслідування.

На наш погляд, тут необхідно розділ 12 Інструкції доповнити так: «направляти слідчому довідку-меморандум за результатами оперативно-розшукового документування злочину».

Отже, зазначені нормативно-правові акти після їх доповнення суттєво полегшать співробітникам оперативних підрозділів ДЗЕ НПУ роботу щодо виявлення та припинення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами, а також дадуть змогу контролювати процес використання бюджетних коштів.

2.2 Організація взаємодії оперативних підрозділів з державними контролюючими органами щодо протидії нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами

Об'єктивна необхідність взаємодії між підрозділами ДЗЕ НПУ із контролюючими органами у процесі протидії нецільовому використанню бюджетних коштів зумовлена недостатністю інформаційного забезпечення щодо виявлення та припинення зазначених правопорушень, що вчиняються службовими особами.

Від належної організації такої взаємодії залежить ефективне викриття службових осіб, які вчиняють нецільове використання бюджетних коштів, вчасне і повне виявлення оперативно-розшукових шляхом усіх обставин, що належать до предмета доказування у кримінальних провадженнях, що, своєю чергою, допомагає окреслити джерела отримання доказової інформації та передачу органам досудового розслідування.

Водночас високий рівень латентності злочинів у бюджетній сфері вимагає постійного впровадження нових підходів до організації оперативно-службової діяльності підрозділів ДЗЕ НПУ та вдосконалення моделі оперативного обслуговування. Зокрема, одним із найбільш перспективних є вдосконалення взаємодії з органами Державного казначейства, Державної фінансової інспекції України, Державної фіскальної служби України, Міністерства фінансів України, Рахункової палати, діяльність яких поширюється на всю бюджетну сферу, в тому числі сферу цільового використання бюджетних коштів службовими особами.

Перелічені органи здійснюють контроль у формі перевірок (обстеження й вивчення окремих напрямів фінансово-господарської діяльності, за результатами яких складають довідку або доповідну записку); планових і позапланових ревізій (документальний контроль фінансово-господарської діяльності, за результатами якого складають акт); затребування звітів, а також у формі обстежень, рейдів, оглядів тощо [37, с. 214].

Нині правова наука ще не виробила єдиного підходу до понять «взаємодія», «координація», «форми взаємодії» тощо. Зазначені поняття не визначені також у правових актах, хоча у них використовуються. Практичні працівники оперативних підрозділів теж не мають достатньо чіткої уяви про сутність та форми взаємодії. Так, 32% оперативних працівників зазначили, взаємодією є будь-які службові контакти; 44% розглядали взаємодію тільки на рівнях досудового розслідування; 24% вважають, що взаємодія виправдана тільки в системі оперативних підрозділів на регіональному, державному, міждержавному рівнях (Додаток А п. 19).

У юридичній літературі загальній характеристиці взаємодії оперативних підрозділів НПУ з іншими суб'єктами приділено чимало уваги. Доволі часто цю проблему розглядали у своїх працях такі вчені й фахівці, як В. Т. Білоус, О. Ф. Долженков, Я. Ю. Кондратьєв, І. П. Козаченко, О. В. Керевич, В. В. Лисенко, С. І. Ніколаюк та ін.

Спроби визначення поняття взаємодії в ОРД робили різні автори на різних етапах розвитку вітчизняної науки. Однак єдиного підходу немає й донині. Більшість науковців (О. М. Бандурка, О. Ф. Долженков та ін.) визначають взаємодію у правоохоронних органах як одну з найважливіших ознак, як узгодженість дій суб'єктів взаємодії за цілями, місцем і часом. Деякі обмежують узгодження тільки місцем і часом (І. П. Козаченко, Я. Ю. Кондратьєв), інші, навпаки, розширюють його ще й за рахунок методів (О. В. Керевич) [82, с. 32].

Тлумачний словник української мови визначає слово «взаємодія» як: «...співдія, співдіяння, взаємний зв'язок між предметами у дії, а також погоджена дія між ким-, чим-небудь» [44, с. 125]. Взаємодія як філософська категорія відображає процеси дії об'єктів один на одного, їх взаємну обумовленість [195, с. 217]. Таким чином, для категорії «взаємодія», у філософській площині, притаманно: по-перше, наявність фактичних та стійких зв'язків; по-друге, таких зв'язків, що дають змогу об'єктам впливати один на одного; по-третє, наявність самого впливу, у результаті якого відбувається взаємна зміна взаємодіючих сторін [217, с. 50].

Значний вклад у розробку взаємодії правоохоронних та контролюючих органів щодо протидії економічній злочинності здійснили українські вчені: Л. І. Аркуша, О. О. Бандурка, П. Д. Біленчук, В. Т. Білоус, В. І. Василичук, В. В. Голіна, Л. М. Давиденко, І. М. Даньшин, О. М. Джужа, А. П. Закалюк, В. С. Зеленецький, О. Г. Кальман, Т. В. Корнякова, В. В. Коряк, О. М. Литвак, Л. П. Скалозуб, В. Р. Сливенко, В. В. Черней та інші.

Л. І. Аркуша, зокрема, пропонує визначати взаємодію як спільну налагоджену діяльність двох і більше органів, служб, відомств, що припускає раціональне поєднання процесуальних і оперативно-розшукових дій, здійснюваних кожним із них у межах наданих їм законом повноважень [15, с. 110].

Г. М. Бірюков зазначає, що основними цілями спеціальної взаємодії у процесі протидії злочинності, є: підвищення інформаційної забезпеченості; підвищення якості керування процесами протидії; повне і якісне проведення заходів і забезпечення їх необхідними силами та засобами [29, с. 51].

Своєю чергою, О. М. Бандурка стверджує, що найбільш ефективним методом взаємодії є вироблення спільного рішення [21, с. 143].

Успішна організація взаємодії підрозділів ДЗЕ НПУ із контролюючими органами ймовірна за умови, що ґрунтуватиметься на певних принципах: 1) законності; 2) плановості; 3) маневруванні; 4) максимальності й оптимальності використання можливостей суб'єктів, що взаємодіють; 5) спільності інтересів; 6) паритетності і спеціалізації; 7) пропорціональної відповідальності. Окрім цих принципів, на думку Л. С. Скалозуба, необхідно виокремити ще принцип оперативного розгляду і прийняття рішень із питань, що потребують спільного вирішення, та забезпечення їх виконання у межах визначеної компетенції; а також комплексне використання сил і засобів, що є в розпорядженні взаємодіючих сторін [186, с. 33].

Ефективність такої взаємодії щодо виявлення та припинення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами тісно пов'язана з рівнем правового забезпечення. Аналіз чинного законодавства та відомчих нормативних актів засвідчив, що правовому регулюванню взаємодії

підрозділів ДЗЕ НПУ України приділяється певна увага. Законодавство, що регулює протидію злочинності, а отже, і взаємодію у процесі її здійснення, становить ієрархічну систему правових норм, що розрізняються за їхньою юридичною значущістю. Відповідні положення містяться у Конституції України, у ст.ст. 13, 16 Закону України «Про Національну поліцію», ст. 14 «Про Державну фінансову службу України», ст. 21 Закону України «Про Рахункову палату», ст. 4 Закону України «Про державну податкову службу в Україні», ст. 7 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», п. 7 Положення про Департамент захисту економіки. Порядок взаємодії державних органів щодо протидії злочинам у рамках виконання бюджету більш детально врегульований на підзаконному рівні.

Попри розроблення окремими вченими правових та організаційних засад взаємодії контролюючих і правоохоронних органів щодо протидії злочинам у бюджетній сфері, специфіка такої взаємодії вимагає побудови спеціальної системи виявлення і припинення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами. Тому для ефективної протидії зазначеним злочинам дієвим постає об'єднання зусиль ДЗЕ НПУ із контролюючими органами, що має здійснюватись задля виявлення та припинення нецільового використання бюджетних коштів, а також встановлення й усунення причин та умов, що їм сприяють.

Процес організації взаємодії підрозділів ДЗЕ НПУ із протидії нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами з контролюючими органами, на нашу думку, складається із таких стадій: аналітична робота; планування; створення відповідних умов, що забезпечують виконання запланованих заходів; контроль, корегування рішень у процесі їх виконання; облік, узагальнення, аналіз і оцінка результатів. Ефективність такої співпраці залежить від правильності вибору і своєчасності використання організаційних форм взаємодії [186, с. 34].

В. І. Василичук та П. В. Деревянко зазначають, що за змістом взаємодія ДЗЕ НПУ із контролюючими органами має бути інформаційною, консультативно-методичною, функціональною й організаційною [39, с. 55].

Основний зміст взаємодії полягає в тому, що вона дає змогу поліпшити інформаційне забезпечення, з'ясувати причини, передумови й умови порушень, скоротити обсяги перевірок, забезпечуючи високий рівень результативності.

Форми і методи взаємодії, безумовно, мають свою специфіку, а також чималу низку невіршених проблем.

Анкетування засвідчило, що взаємодія підрозділів ДЗЕ НПУ із контролюючими органами щодо протидії нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами здійснюється у таких формах: обмін інформацією (80,5%); надання доступу до відомчих банків даних (19,5%); сумісне планування заходів (68,5%); здійснення допомоги наявними силами та засобами (78,8%); обмін досвідом (26,3%); надання консультативно-методичної допомоги (28,5%); участь керівників в нарадах (39,2%); участь оперативних працівників у перевірці фінансового-господарських операцій (36%); організація навчального процесу особового складу (15,7%); вивчення, узагальнення і поширення позитивного досвіду роботи підрозділів ДЗЕ НПУ і контролюючих органів (22,7%); видання спільних нормативних актів (11%) (Додаток А, п. 20).

Одержання необхідної інформації із АБД (автоматизованих баз даних) контролюючих органів провадиться двома основними способами:

- надсилання письмового інформаційного запиту;
- використання інформаційної підсистеми «Електронна пошта».

Функціонування цієї підсистеми здійснюється відповідно до наказу МВС України від 14 травня 1998 р. № 343, яким затверджено Положення про інформаційну підсистему «Електронна пошта» та Інструкцію користувача комп'ютерної системи зберігання та передачі інформації «Електронна пошта».

Інформаційна підсистема «Електронна пошта» – відомча поштова служба МВС України, що побудована на базі телекомунікаційних технологій, із центральним поштамтом в Управлінні оперативної інформації МВС

України, регіональними поштами в підпорядкованих підрозділах в областях і деяких галузевих службах.

Мережа електронної пошти є повністю автоматизованою підсистемою, яка не має підключень до інших зовнішніх систем передавання даних (Relkom, Internet тощо), її абонентами можуть бути підрозділи та окремі працівники МВС України. Взаємодія з нею здійснюється через сервер обласного управління ДЗЕ НПУ.

Деякі спеціалізовані обліки, що використовуються в діяльності структурних підрозділів окремих служб, належать до галузевих інформаційних підсистем і для їх доступу необхідний спеціальний дозвіл або пароль.

Взаємне інформування уможливорює своєчасне виявлення осіб і фактів, які становлять оперативний інтерес. Проте, як свідчить анкетування, працівники ДЗЕ НПУ оцінюють ефективність обміну інформацією з контролюючими органами як незадовільну із таких причин: через відсутність єдиної системи взаємного інформування (48,2%); відокремленість і міжвідомчий бар'єр (26,9%); недосконалість правової основи (24,9%) тощо (Додаток А, п. 21).

Рівень інформаційної взаємодії, відповідно, становить: задовільно – 15%, незадовільно – 85% (Додаток, А п. 22).

У системі правових норм основне місце належить Конституції України. Вона становить вищу юридичну базу для всіх правових норм, у тому числі й законів, оскільки «Закони і інші правові акти, прийняті в Україні, не повинні суперечити Конституції України». Конституція України містить низку положень, що визначають обов'язок державних органів здійснювати з-поміж інших і заходи щодо охорони всіх видів власності, боротьбу зі злочинністю, зокрема й із економічною, ефективність якої певною мірою залежатиме від якості взаємодії всіх підрозділів, що належать до системи правоохоронних та контролюючих органів. Так, згідно зі ст. 98 Конституції України, контроль за використанням коштів Державного бюджету України від імені Верховної Ради України здійснює Рахункова палата, а ст. 1 Закону України «Про

Рахункову палату» від 11 липня 1996 р. передбачає, що Рахункова палата Верховної Ради України є постійно діючим вищим органом державного фінансово-економічного контролю, який утворюється Верховною Радою України, підпорядкований і підзвітний їй. Рахункова палата провадить свою діяльність самостійно, незалежно від будь-яких інших органів держави.

Підрозділи ДЗЕ НПУ за запитом можуть отримувати від Рахункової палати таку інформацію щодо використання бюджетних коштів:

- про рух коштів Державного бюджету України в установах Національного банку України та уповноважених банках;
- аналіз правопорушень щодо встановлених відхилень від показників використання Державного бюджету України [91, с. 154].

Наведемо приклад щодо використання ДЗЕ НПУ інформації Рахункової палати. Так, аудитом 30 червня 2016 р. виявлено неефективне використання коштів державного бюджету на екстрену медичну допомогу. Видатки місцевих бюджетів на цю мету, які зазвичай сформовані за рахунок зазначених субвенцій, у 2015 р. охопили 3,2 млрд. грн. (із них видатки на оплату праці з нарахуваннями і утримання адмінприміщень становлять 72%), або 98% від призначень). Водночас аудитом встановлена недостатня забезпеченість закладів екстреної медичної допомоги кадрами (бригадами швидкої медичної допомоги), спеціальним автотранспортом, медичним обладнанням, засобами зв'язку. Водночас розпорядниками бюджетних коштів на місцях допущено нецільове (неефективне) використання бюджетних коштів, призначених на утримання закладів екстреної медичної допомоги та придбання для них медикаментів, понад потребу на загальну суму 46,2 млн. гривень. Це призвело до незабезпечення в низці випадків своєчасного формування і передачі інформації про виклики бригадам швидкої медичної допомоги, невиконання нормативів їх прибуття на місце подій та протоколів надання екстреної медичної допомоги, що негативно впливає на якість її надання населенню. Матеріали скеровані до правоохоронних органів для надання правової оцінки [169, с. 1].

Істотним поштовхом у правовому регулюванні діяльності підрозділів ДЗЕ НПУ, а отже, і їх взаємодії, стало прийняття Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність». Його особливе місце у системі нормативних актів обумовлюється тим, що: на вищому рівні законодавчої влади врегульовані загальні організаційно-тактичні основи цієї діяльності; закон став базою, на якій розробляються відомчі нормативні акти суб'єктів ОРД; закон публічно визначив необхідність здійснення оперативно-розшукової діяльності для боротьби зі злочинністю та розкрив її зміст. Вихідні положення, що визначають організацію і тактику здійснення оперативно-розшукової діяльності підрозділів ДЗЕ НПУ України, ґрунтуючись на принципах: законності; поваги і дотримання прав і свобод людини та громадянина; конспірації; сукупності гласних і негласних методів і засобів. Визначаючи організаційно-тактичні основи оперативно-розшукової діяльності, Закон відзначає важливість такої взаємодії. Зокрема, норми п. 5 ч. 1 ст. 7 Закону охоплюють деякі положення, які прямо зобов'язують оперативні підрозділи взаємодіяти в конкретних організаційних формах [128, с. 137].

Згідно зі ст. 13 Закону України «Про Національну поліцію», ДЗЕ НПУ має право на співпрацю з державними органами, місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, організаціями та фізичними особами. Відповідно до п. 20 ст. 16 Закону, працівники ДЗЕ мають право отримувати безперешкодно та безоплатно від підприємств, установ, організацій (незалежно від форм власності) за письмовим запитом керівника відомості, що є необхідними для перевірки заяв і повідомлень про злочини [161].

Водночас на підставі узагальнення отриманих відповідей від контролюючих органів на запити підрозділів ДЗЕ НПУ у Львівській та інших дослідних областях простежується така тенденція: отримано відповідей вчасно – 54%; отримано відповідей із порушення термінів – 15%; отримано відповідей за повторним нагадування 31%.

Для своєчасного виявлення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами є необхідність налагодження взаємодії

підрозділів ДЗЕ НПУ з органами Державного казначейства України, яка у своїй діяльності взаємодіє з органами законодавчої і виконавчої влади, національним і комерційними банками України, іншими учасниками бюджетного процесу та фінансовими інституціями. Вона є ланкою у бюджетному процесі, котра об'єднує органи виконавчої влади та установи банківської системи. Цей процес розпочинається з контролю за плановими показниками, що надходять від Міністерства фінансів та розпорядників бюджетних коштів (розпис державного бюджету, кошториси та плани асигнувань), і закінчується складанням звітності після проведення процедур попереднього контролю перед здійсненням платежу [33, с. 690].

За результатами дослідження, органи Державного казначейства України забезпечують казначейське обслуговування державного та понад 10 тис. місцевих бюджетів, майже 60 тис. розпорядників та одержувачів бюджетних коштів й інших клієнтів, які здійснюють щорічно близько 70,0 млн. платежів [34, с. 5].

Взаємодія підрозділів ДЗЕ НПУ з органами Державного казначейства здійснюється у формі надання письмового запиту до підрозділів Державного казначейства для отримання інформації про:

- 1) установлення бюджетних асигнувань розпорядниками бюджетних коштів на основі та в межах затвердженого розпису;
 - 2) затвердження кошторисів, паспортів бюджетних програм, а також порядку використання бюджетних коштів;
 - 3) взяття бюджетних зобов'язань конкретними посадовими особами;
 - 4) отримання товарів, робіт і послуг конкретною бюджетною установою;
 - 5) здійснення платежів відповідно до взятих бюджетних зобов'язань;
 - 6) використання товарів, робіт і послуг для виконання заходів бюджетних програм;
 - 7) повернення кредитів до бюджету (щодо кредитування бюджету)
- [33, с. 696].

Основним чинником діяльності підрозділів ДЗЕ НПУ є стан наявності інформації щодо існування ймовірних схем розкрадання бюджетних коштів у процесі здійснення нецільового їх використання службовими особами.

Після відбору конкретної програми до органів Державного казначейства надсилається запит про розмір її фінансування та порядок використання коштів згідно з кодом класифікації видатків та кредитування Державного бюджету.

Після опрацювання отриманих відомостей в обов'язковому порядку має бути здійснено аналіз законодавчих та відомчих нормативно-правових документів, що регламентують зазначену сферу суспільно-економічних відносин, а також наказу Державної казначейської служби України від 11 лютого 2002 р. № 23, яким затверджено Порядок управління єдиним казначейським рахунком. Цей порядок передбачає організацію роботи в центральному апараті ДКС України, установлення ліміту ЄКР, а також його підкріплення. Відповідно до Порядку виконання державного бюджету за видатками за умови функціонування внутрішньої платіжної системи відповідні Управління формують реєстри та зведені реєстри на виділення бюджетних асигнувань. Завершення організаційного етапу полягає у складанні плану відпрацювання, заснованого на принципі отримання необхідних відомостей від державних установ, що висвітлюють фінансово-економічний стан користувачів бюджетних коштів [149, с. 1].

У процесі дослідження встановлено, що основними формами взаємодії підрозділів ДЗЕ НПУ з органами Державного казначейства є: створення робочих груп для підготовки пропозицій про зміни й доповнення до нормативно-правових актів (17,4%); своєчасне інформування один одного про відомі їм факти підготовки чи вчинення нецільового використання бюджетних коштів (36,6%); забезпечення здійснення невідкладних заходів збереження слідів злочину (31,1%); взаємообмін інформацією, що міститься в централізованих банках даних двох відомств (14,9%) (Додаток А п. 23).

Так, відповідно до наказу Державного казначейства України «Про затвердження переліку функцій і процедур та їх розподілу між структурними підрозділами центрального апарату Державного казначейства України» від 20 вересня 2008 р. № 182, передбачено забезпечення функціонування багаторівневої інформаційно-обчислювальної системи, внутрішньої платіжної системи, а також ведення бази даних про зведену мережу розпорядників й одержувачів бюджетних коштів, розподіл показників зведених кошторисів та зведених планів асигнувань у межах розпорядників й одержувачів бюджетних коштів, які містять такі процедури:

- формування бази даних Єдиного реєстру розпорядників та одержувачів бюджетних коштів;

- упровадження, поточна підтримка, супроводження та розвиток прикладного програмного забезпечення, адміністрування баз даних підсистеми обліку виконання видаткової частини державного бюджету (АС «Казна–Центр»);

- упровадження, поточна підтримка, супроводження та розвиток прикладного програмного забезпечення, адміністрування баз даних підсистеми обліку виконання видаткової частини бюджетів (АС «Казна–Видатки»);

- прийняття від головних розпорядників бюджетних коштів даних про мережу та зміни до мережі установ й організацій, які отримують кошти з державного бюджету (у тому числі, які містять відомості, що становлять державну таємницю), і внесення до Єдиної бази даних мережі розпорядників та одержувачів коштів державного бюджету;

- ведення Єдиної бази даних мережі за державним бюджетом;

- забезпечення інформацією територіальних органів Державного казначейства України щодо мережі за місцевими бюджетами тощо [156, с. 3].

Дослідження практичної діяльності підрозділів ДЗЕ НПУ засвідчило, що негативним чинником, що перешкоджає повною мірою впливати на криміналізацію бюджетної сфери, є, зокрема, застарілий підхід щодо

отримання доступу до інформаційних ресурсів міністерств та відомств. Саме це значно гальмує оперативність реагування на правопорушення у цій сфері і законодавчо обмежує можливості підрозділів ДЗЕ НПУ із супроводження цільового використання бюджетних коштів.

На думку 93% респондентів, доцільно узгодити звернення МВС України з Міністерством фінансів України, Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, Державною казначейською службою України щодо надання автоматизованого доступу працівникам ДЗЕ НПУ до інформаційних ресурсів цих відомств, які відображають поточне розпорядження бюджетними коштами, зокрема щодо доступу до бази даних Держказначейства «Казна–Видатки» (Додаток А п. 23).

У цьому випадку необхідно опиратися на п. 5 ст. 6 Закону України «Про доступ до публічної інформації» від 13 січня 2011 р. № 32, де визначено, що доступ до інформації про розпорядження бюджетними коштами, володіння, користування чи розпорядження державним, комунальним майном не може бути обмежений [157].

Таким чином, надання працівникам ДЗЕ НПУ доступу до автоматизованої системи «Казна–Видатки» шляхом використання представником ДЗЕ існуючого в Державній казначейській службі України робочого місця дасть змогу: відстежувати витрати бюджетних коштів (72,4%); запобігати вчиненню злочинних посягань на бюджетні кошти (85,7%); вчасно відшкодувати державі завдані збитки (71,9%) (Додаток А п. 24).

Із практичної діяльності ДЗЕ НПУ очевидно, що у 65% випадків нецільове використання бюджетних коштів пов'язане з їх легалізацією через конвертаційні центри банківського сектора. Відтак поділяємо думку П. І. Орлова [172, с. 107–108], що основними напрямками взаємодії Держфінмоніторингу України із ДЗЕ НПУ мають бути:

– надання доступу до єдиної інформаційної системи та бази даних у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів (92,1%);

- обмін інформацією з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, пов'язаних із бюджетними коштами (66,6%);
- надання допомоги щодо розробки фінансових заходів у попередженні відмивання бюджетних коштів (55,4%);
- надання інформації щодо виявлених методів і фінансових схем легалізації (відмивання) доходів, рекомендацій щодо методів, прийомів і способів їх попередження, виявлення і документування (44,6%);
- надання консультативної допомоги зі спеціальних питань у процесі розслідування злочинів, пов'язаних із відмиванням бюджетних коштів (35,7%) (Додаток А п. 25).

Порядок виявлення фінансових операцій із бюджетними коштами, що підлягають фінансовому моніторингу, повинен містити:

- порядок здійснення заходів щодо з'ясування суті та мети бюджетних операцій, що підлягають фінансовому моніторингу;
- ознаки бюджетних операцій, які підлягають обов'язковому та внутрішньому фінансовому моніторингу окремо для кожного виду фінансових операцій;
- інші ознаки підозрілих фінансових операцій, які встановлюються відповідно до специфіки та напрямів діяльності бюджетного суб'єкта;
- критерії класифікації службових осіб, опис типу осіб, які характеризуються підвищеним ступенем імовірності здійснення ними операцій, що можуть бути пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом (загальна характеристика, країна походження, характеристика ділової активності та репутації, наявність кримінального минулого тощо) [150, с. 56].

Для оцінки ймовірності того, що операція здійснюється з метою легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, суб'єктом додатково можуть вивчатися інші фінансові операції осіб-учасників цієї операції.

Задля ідентифікації та вивчення службових осіб рекомендується складати анкети. У повідомленні зазначається найменування, місцезнаходження, код ЄДРПОУ бюджетного суб'єкта, посада, прізвище, ім'я та по батькові працівника, що здійснює повідомлення, номер, час та дата здійснення повідомлення [148, с. 3].

Всього з початку експлуатації інформаційно-аналітичної системи Держфінмоніторингу України отримано та оброблено 9 532 918 повідомлень про фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу, з яких 990 337 повідомлень припадає на 2013 р., що на 1,48% більше, ніж у 2012 р. Упродовж 2013 р. Держфінмоніторингом України підготовлено та передано до правоохоронних органів України 207 узагальнених та додаткових узагальнених матеріалів, в тому числі 158 узагальнених та 49 додаткових узагальнених матеріалів, пов'язаних із зняттям готівкових коштів. Питома вага підстав для зняття бюджетних коштів готівкою така: закупівля сільськогосподарської продукції – 22,0%; закупівля товару/оплата послуг – 20,5%; надання фінансової допомоги/позики – 7,5%; невизначені (інші) цілі – 50,0%. За статистичними даними лише у 2013 р. Держфінмоніторингом України направлено до правоохоронних органів 207 узагальнених та додаткових матеріалів, 2014 р. – 310, 2015 р. – 420, 2016 р. – 546 таких матеріалів [62, с. 20–22].

Наведемо приклад нецільового використання бюджетних коштів, призначених для реалізації спеціальних програм. Так, за скерованими матеріалами ДКФМУ до правоохоронних органів у Хмельницькій обл. відкрито кримінальне провадження № 29/2553 за ч. 5 ст. 191, ч.1 ст. 209, ч. 2 ст. 366, ч. 1 ст. України щодо начальника Хмельницької районної філії ДП «Центр державного земельного кадастру» при Держкомземі України гр. Л, який, вступивши у злочинну змову із заступником начальника Хмельницької регіональної філії ДП «Центр державного земельного кадастру» при Держкомземі України гр. А., впродовж двох років привласнив державні кошти Хмельницької регіональної філії ДП «Центр державного земельного

кадастру» при Держкомземі України в особливо великих розмірах. В подальшому грошові кошти, здобуті злочинним шляхом, були переведені у готівку і використані для придбання нерухомості [179, с. 391].

Підрозділи ДЗЕ НПУ з метою виявлення та припинення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами взаємодіють із ДФІ України [177, с. 411], яка, згідно з ч. 2 п. 4 «Положення про Державну фінансову інспекцію України», здійснює контроль за:

- цільовим використанням коштів державного і місцевих бюджетів;
- складанням бюджетної звітності, паспортів бюджетних програм та звітів, кошторисів та інших документів, що застосовуються у процесі виконання бюджету;
- станом внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту у розпорядників бюджетних коштів [144].

Зокрема, звіт ДФІУ за 2014 р. вказує на правопорушення у 3,2 тис. бюджетних підприємствах, установах і організаціях. Найбільш поширеними з-поміж порушень є нецільове витрачання бюджетних коштів під час виконання державних цільових програм, завищення вартості будівельних, ремонтних робіт, послуг, що спричинило збитки на понад 2,1 млрд. грн. Питома вага втрат бюджетних коштів за нецільового їх використання становить 46% [7].

Дослідження практичної діяльності підрозділів ДЗЕ НПУ засвідчило, що для відкриття кримінального провадження за вчинення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами у 95% випадків необхідне проведення ревізії для визначення розміру матеріальних збитків, завданих злочином. Згідно з ч. 5 п. 6 Положення про Державну фінансову інспекцію України, цей орган здійснює державний фінансовий контроль шляхом проведення: інспектування у формі планових та позапланових ревізій певного комплексу чи окремих питань фінансово-господарської діяльності підприємств, установ та організацій. Водночас не визначено підстав для звернення підрозділів ДЗЕ НПУ стосовно ініціювання позапланової ревізії щодо нецільового використання бюджетних коштів.

З огляду на це, ч. 5 п. 6 Положення про Державну фінансову інспекцію доцільно доповнити частиною п'ятою такого змісту: «Підставою проведення позапланової ревізії підприємства, організації, установи є звернення оперативних підрозділів, складена постанова за матеріалами оперативно-розшукової справи».

Під час дослідження встановлено, що інформація, яку зазвичай вимагають підрозділи ДЗЕ НПУ, є:

1) загального (довідкового) характеру – кількість перевірених підприємств певної галузі й виявлені правопорушення; відтак є необхідність з'ясувати стан витрачання та збереження бюджетних коштів (35%);

2) інформація, що стосується конкретного контрольного заходу, який здійснювався органом Державної фінансової інспекції України, – ця інформація зазвичай містить відповіді на конкретні питання запиту підрозділу ДЗЕ (наприклад, на якому об'єкті та які порушення вчинені з державними коштами, з чієї вини, яких завдано збитків тощо) (65%).

У цьому контексті з метою удосконалення інформаційної взаємодії підрозділів ДЗЕ НПУ з ДФІУ слід ч. 4. п. 6 Положення про Державну фінансову інспекцію України, зокрема текст «користуватися відповідними інформаційними базами даних державних органів, державними, в тому числі урядовими, системами зв'язку і комунікацій, мережами спеціального зв'язку та іншими технічними засобами», доповнити таким змістом: «правоохоронні органи користуються відповідними базами даних ДФІУ».

Для належної роботи щодо виявлення та припинення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами необхідною є співпраця підрозділів ДЗЕ НПУ з Державною фіскальною службою України. Інформаційний потенціал підрозділів ДФС України об'єктивно дуже значний. Безпосереднє значення для інформаційного забезпечення діяльності ДЗЕ НПУ мають такі бази даних: база даних СПД (суб'єкт підприємницької діяльності), яка складається з кількох підсистем: фізичні

особи; юридичні особи, яких класифіковано за видом власності (назвою та юридичною адресою СПД, датою реєстрації, кодом ЄДРПОУ – Єдиним державним реєстром підприємств, організацій, установ); даними про засновників та інвесторів, директора та бухгалтера СПД; розрахунковими рахунками, датою їх відкриття, МФО банківської установи; постійною щоквартальною та щорічною звітністю; датою ліквідації СПД. Як зазначає В. В. Лисенко, інформаційно-пошукові системи ДФСУ, зокрема 1-ДР, 8-ДР, «Барс» та інші, дають змогу встановити факт нецільового використання бюджетних коштів із використанням фіктивних підприємств, відмивання за допомогою офшорних компаній, перекрити способи незаконного відшкодування з державного бюджету податку на додану вартість та ін. [101, с. 176].

Організація взаємодії підрозділів ДЗЕ НПУ з Міністерством фінансів України полягає в отриманні інформації щодо моніторингу дотримання бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу як державного бюджету, так і місцевих бюджетів. Наприклад, МФУ проводить аналіз бюджетного запиту, поданого головним розпорядником бюджетних коштів, на предмет його відповідності меті, пріоритетності та ефективності використання бюджетних коштів. Здійснює заходи щодо виконання бюджетних програм та програм, що впроваджуються в Україні із застосуванням секторальної бюджетної підтримки ЄС, залучення кредитних коштів ЄС та коштів на безповоротній основі та ін. [159].

Із наведеного простежується, що відсутність правового закріплення форм взаємодії негативно позначається на стані виявлення та припинення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами. На наш погляд, із метою поліпшення інформаційної взаємодії підрозділів ДЗЕ НПУ і контролюючих органів у цій сфері вважаємо за доцільне створення та введення в дію єдиної інформаційної бази державного фінансового контролю (банку оперативних даних), що дасть змогу уповноваженим суб'єктам

швидше й ефективніше отримувати інформацію, необхідну для виявлення злочинів у бюджетній сфері.

О. М. Погрібний наголошує на необхідності створення відповідного координаційного органу забезпечення фінансового контролю бюджетних коштів з метою своєчасного виявлення порушень фінансової дисципліни [140, с. 83].

У сучасних умовах завдання щодо координації дій правоохоронних і контролюючих органів із протидії економічним злочинам законодавчо покладене на органи прокуратури України. Зазначена функція реалізується шляхом проведення координаційних нарад правоохоронних і контролюючих органів, метою яких є визначення спільних заходів із протидії злочинності та контроль за їхнім виконанням. Водночас такі заходи, на нашу думку, не завжди мають комплексний характер і профілактичне спрямування. На думку А. І. Алексєєва, координація охоплює узгодження дій не лише щодо виявлення та розслідування, а й щодо запобігання злочинам, усунення причин та умов, що їм сприяють [5, с. 13].

Своєю чергою, співробітники таких органів вбачають такі шляхи вдосконалення взаємодії: узагальнення і поширення позитивного досвіду (31,4%); удосконалення аналітичної роботи (45,7%); підвищення рівня службової підготовки працівників (55,9%); підбиття підсумків за результатами проведення спільних заходів (22,3%); створення єдиної системи інформування (74,2%); удосконалення правової бази взаємодії (спільних наказів) (26%) (Додаток А, п. 26).

Отже, організація взаємодії підрозділів ДЗЕ НПУ з державними контролюючими органами – це комплексна діяльність, що ґрунтується на нормативних актах невіддільних один одному органів із організації та узгодження цілей, місця і часу спільних дій, із розподілом компетенції, функцій, повноважень, взаємних обов'язків, що мають тимчасовий характер, а саме на період перевірки інформації про протиправні діяння у сфері нецільового використання бюджетних коштів службовими особами.

Висновки до другого розділу

1. Діяльність оперативних підрозділів ДЗЕ НПУ щодо протидії нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами ґрунтується на правових нормах законів і підзаконних актів. Попри чималу кількість нормативно-правових актів щодо регулювання такої діяльності, нині є низка проблем із проведенням окремих пошукових дій та отриманням доказових матеріалів про зазначені правопорушення в бюджетній сфері. Особливо складним є процес використання механізму запобігання та виявлення в банківській системі легалізації коштів, здобутих злочинним шляхом, бюджетних коштів, а також відстеження грошових потоків і тимчасового зупинення грошових переказів у банківській системі та ін. Задля активізації протидії зазначеним злочинам запропоновано певні доповнення до Кримінального кодексу України, Законів України «Про банки і банківську діяльність», «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про Національну поліцію України» та ін.

2. Розглянуто взаємодію оперативних підрозділів ДЗЕ НПУ з контролюючими органами як процес невід'ємного інформаційного забезпечення їхньої діяльності, що суттєво поліпшує процес виявлення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами. Основною формою такої взаємодії є інформаційна. Рівень латентності злочинів у бюджетній сфері вимагає постійного впровадження нових підходів до вдосконалення взаємодії з органами Державного казначейства, Державної фінансової інспекції України, Державної фіскальної служби України, Міністерства фінансів України, Рахунковою палатою, діяльність яких поширюється на всю бюджетну сферу, зокрема сферу цільового використання бюджетних коштів службовими особами. Перелічені органи здійснюють: постійний контроль у формі надання дозволів на отримання та перерахування бюджетних коштів, планові і позапланові перевірки щодо використання бюджетних коштів установами (обстеження й вивчення окремих напрямів

фінансово-господарської діяльності, за результатами яких складають довідку або доповідну записку); документальні ревізії (фінансово-господарської діяльності, за результатами якого складають акт) та ін.

Сучасні форми і методи зазначеної взаємодії, безумовно, мають свою специфіку, а також чимало невирішених проблем, особливо щодо отримання інформації з комп'ютерних банків даних контролюючих органів. Відтак у дослідженні запропоновано формування бази даних Єдиного реєстру розпорядників та одержувачів бюджетних коштів та ін.

Для удосконалення взаємодії оперативних підрозділів ДЗЕ НПУ із державними правоохоронними та контролюючими органами необхідне правове закріплення форм взаємодії, що позитивно позначиться на стані виявлення та припинення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами.

Отже, удосконалення інформаційної взаємодії підрозділів ДЗЕ НПУ із контролюючими органами у цій сфері, а також створення та введення в дію єдиної інформаційної бази державного фінансового контролю (банку оперативних даних) сприятиме уповноваженим суб'єктам у швидшому й ефективнішому отриманню інформації про рух бюджетних коштів та вчасному виявленню нецільовому використанню бюджетних коштів.

РОЗДІЛ 3

ОСНОВНІ НАПРЯМИ ДІЯЛЬНОСТІ ОПЕРАТИВНИХ ПІДРОЗДІЛІВ ДЗЕ НПУ ІЗ ПРОТИДІЇ НЕЦІЛЬОВОМУ ВИКОРИСТАННЮ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ СЛУЖБОВИМИ ОСОБАМИ

3.1 Заходи оперативних підрозділів ДЗЕ НПУ з попередження нецільового використання бюджетних коштів службовими особами

Попередження злочинів належить до обов'язків підрозділів ДЗЕ НПУ (п. 1 ч. 1 ст. 7 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність») у межах своїх повноважень. Відповідно до законів, що становлять правову основу оперативно-розшукової діяльності, вони мають вживати необхідні оперативно-розшукові заходи щодо запобігання злочинам та викриття причин і умов, які сприяють вчиненню злочинів, здійснювати профілактику правопорушень.

Згідно з п. 19 ч. 1 розділу третього Положення про Департамент захисту економіки Національної поліції України, пріоритетним напрямом діяльності підрозділів ДЗЕ НПУ є попередження і викриття злочинів у бюджетній сфері, а саме забезпечення цільового використання бюджетних коштів та скорочення тіньового сектора насамперед шляхом ефективної протидії зловживанням із бюджетними коштами та державним майном, запобігання втратам бюджету від незаконної діяльності у пріоритетних галузях і сферах господарювання [163, с. 1].

У цьому контексті надактуальними постають удосконалення діяльності підрозділів ДЗЕ, розвиток традиційних і пошук нових прогресивних форм і методів протидії зі злочинами, що зазіхають на бюджет України (нецільове використання бюджетних коштів службовими особами. Діяльність підрозділів ДЗЕ НПУ щодо запобігання таким злочинам має свої особливості, до яких належить:

- використання під час проведення запобіжних заходів можливостей оперативно-розшукової діяльності;

– вжиття заходів щодо запобігання правопорушенням власне у бюджетній сфері, оскільки саме тут, за правило, здійснюються розкрадання державних коштів;

– необхідність первинного виявлення обставин, що сприяють вчиненню злочинів, які мають прихований характер.

Об'єктами профілактичної роботи є негативні відхилення в фінансово-господарській і іншій діяльності державних установ, підприємств і організацій, що несприятливо позначаються на забезпеченні збереження державних коштів, а також діяльність службових осіб, що можуть вчинити нецільове використання бюджетних коштів або здійснювали їхню підготовку.

Сьогодні в Україні правову основу запобігання злочинам, в тому числі нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами, становить система чинного законодавства: Конституція України, Кримінальний кодекс України та Кримінальний процесуальний кодекс України, Кодекс України про адміністративні правопорушення, Бюджетний кодекс України, закони України «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про державний бюджет України», «Про Національну поліцію», «Про протидію і запобігання корупції», «Про інформацію» та ін., Укази Президента, Постанови КМУ та відомчі нормативні акти.

Наведені нормативно-правові акти представляють загальну систему нормативно-правового забезпечення запобігання злочинам, зокрема, підрозділами ДЗЕ НПУ [102, с. 6].

Це, насамперед, стосується розробки, прийняття й реалізації загальнодержавних та регіональних комплексних програм запобігання злочинам [46, с. 40–45; 97, с. 5].

Формування державної комплексної програми протидії злочинності – один із етапів державної системи боротьби зі злочинністю загалом. Здебільшого, як зазначають вітчизняні вчені (О. М. Бандурка, О. М. Литвинов, М. М. Ключев) програмування у сфері протидії злочинності відноситься до алгоритмізації методів, що застосовуються для вирішення відповідних завдань і забезпечення комплексної антикриміногенної дії [200, с. 95]. Відтак

програмні документи (програми, плани), які містять перелік заходів впливу на злочинність та супутні їй явища, є за природою розпорядчими актами. Такі документи зазвичай приймаються з певною періодичністю (3–5 років). Це, зокрема, стосується Плану заходів з виконання Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на певний період до 2020 року. Своєю чергою, ці програми є основою для подальшого планування усіма суб'єктами запобіжної діяльності.

Підрозділи ДЗЕ НПУ реалізують державну кримінологічну політику щодо стратегії і тактики запобігання нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами шляхом використання спеціальних сил і засобів з метою впливу на рівень, структуру та динаміку злочинності. На основі наукових досліджень розробляють заходи, які охоплюють державні програми щодо підвищення ефективності виявлення та попередження злочинів на певний період [118, с. 48].

Організаційно-тактичні питання запобігання злочинам ґрунтуються на положеннях кримінального законодавства про стадії вчинення злочинів і підставах притягнення винних до відповідальності на кожній із цих стадій. Детальна правова регламентація профілактичної діяльності підрозділів ДЗЕ НПУ вирізняється тим, що у процесі цієї роботи між співробітниками ДЗЕ і працівниками деяких служб Національної поліції, іншими державними правоохоронними і контролюючими органами формуються певні відносини. Крім того, працівникам ДЗЕ часто доводиться втручатися у життєдіяльність окремих громадян. Використання з метою профілактики злочинів можливостей оперативно-розшукової діяльності нерідко здійснюється поза сферою кримінально-правових і процесуальних стосунків, оскільки зазвичай має негласний характер. Оперативно-розшукові сили, засоби і методи використовуються тоді, коли досягти запобіжної мети іншим шляхом неможливо або вкрай важко [137, с. 546–570].

Оперативно-розшукова профілактика як форма ОРД характеризується цілеспрямованим зосередженням зусиль оперативно-розшукових підрозділів,

засобів та методів на запобіганні, припиненні злочинів на стадії задуму, готування або замаху.

Теоретичним підґрунтям для розроблення сучасних методик запобігання злочинам у бюджетній сфері є наукові праці вітчизняних і зарубіжних науковців у галузі теорії оперативно-розшукової діяльності, зокрема: Р. К. Антонова, В. І. Василичука, О. М. Джужі, В. О. Глушкова, О. Ю. Заблоцької, О. В. Копана, О. В. Копіци, О. Є. Користіна, В. В. Лисенка, Є. Д. Лук'янчикова, В. Л. Некрасова, Д. Й. Никифорчука, І. М. Ніщети, В. С. Овчинського, Ю. Ю. Орлова, В. Л. Ортинського, М. І. Погорецького, В. М. Поповича, Л. П. Скалозуба, О. В. Сливенка, С. С. Чернявського, М. Є. Шумила та ін.

Більшість із цих науковців розглядали використання спеціальних сил, засобів оперативних підрозділів у запобіганні злочинам у бюджетній сфері. Відтак їхні наукові напрацювання сформувавши окрему оперативно-розшукову теорію і стали підґрунтям формування світоглядних принципів і теоретичних концепцій запобігання (профілактики) злочинам у зазначеній сфері.

Ю. Ю. Орлов зазначає, що для позначення превентивної діяльності застосовують такі терміни: «запобігання злочинам», «профілактика злочинів», «попередження злочинів», «відвернення злочинів» та «припинення злочинів» [132, с. 136].

І. А. Гедьфанд та П. П. Михайленко ще в середині ХХ ст. стверджували, що не потрібно шукати відмінності у змісті термінів «попередження», «запобігання», «профілактика», оскільки їхній зміст однаковий у тому сенсі, що вони є синонімами, які відображають думки про необхідність застосувати такі заходи, які попередили, а потім і цілком усунули бажання окремих осіб вчиняти протиправні діяння [154, с. 12–13].

Словники української мови слово «запобігти» визначають як синонім «відвертати», як усунення певної біди, небезпеки [203, с. 322].

Водночас термін «відвернення» доцільно застосовувати щодо випадків усунення загрози вчинення конкретного злочину («відвернення злочину»).

Відтак вислів «відвернення злочинності» слід уважати таким, що не має реального змісту, оскільки термін «злочинність» – збірний і не відображає конкретну загрозу.

На нашу думку, основним змістом попередження є випередження у часі подій, які мають чи можуть відбутися, з метою впливу на них. Отже, термін «попередження злочинності (злочинів)» за змістом охоплює інші: профілактику, попередження та відвернення, і є для них узагальнювальним.

Термін «профілактика» (від грец. *prophylaktikos* – запобіжний) традиційно розуміють як діяльність, спрямовану на унеможливлення вчинення злочинів, щодо здійснення яких ще не сформований злочинний намір [195, с. 845].

К. К. Горяінов, В. С. Овчинський та Г. К. Синілов визначають попередження злочинів як систему цілеспрямованих оперативно-розшукових та інших передбачених законом заходів, заснованих на оперативних даних, за допомогою яких імовірні недопущення протиправних дій, зміна злочинної поведінки суб'єкта, недопущення суспільно небезпечних наслідків або їх мінімізація [208, с. 21].

Поділяємо думку В. І. Василичука, що оперативно-розшукове попередження (профілактика) в діяльності підрозділів ДЗЕ НПУ має бути наступальним, випереджувати дії осіб, від яких можна очікувати підготовку або вчинення злочинів, відтак ОРЗ мають бути вичерпні, щоб передбачити вирішення всіх окреслених завдань, а це ймовірно лише за систематичного виявлення причин і умов, які сприяють учиненню цих злочинів [40, с.131].

Розглядаючи структуру загальної профілактики злочинів, з огляду на конкретну спрямованість запобіжних заходів, слід виокремити два види цієї діяльності: 1) загальна профілактика (заходи, мета яких полягає у створенні об'єктивних умов, що унеможливають або перешкоджають вчиненню злочинів); 2) індивідуальна профілактика (заходи, спрямовані па недопущення злочинної поведінки конкретною особою).

В. І. Василичук, досліджуючи профілактику злочинів у бюджетній сфері, робить висновок, що оперативно-розшукова профілактика як форма ОРД – це сукупність правових норм, які виконують оперативні працівники у поєднанні з гласними та негласними ОРЗ, що охоплюють цілісну систему контролю за оперативною ситуацією з метою запобігання виникненню умов, що сприяють їх учиненню, а також виявлення осіб, від яких слід очікувати вчинення злочинів, та здійснення на них превентивного впливу для недопущення вчинення ними задуманих злочинів чи тих, що готуються, а також припинення таких, що розпочалися [38, с. 38].

У Великому тлумачному словнику сучасної української мови «попередження» наводиться як наперед зроблене повідомлення про щонебудь, застереження проти чого-небудь [44, с. 1054], а в Сучасному словнику української мови «попереджувати» тлумачиться як запобігання здійсненню вияву або виникненню чого-небудь небажаного [203, с. 702].

Є. М. Моїсєєв, О. М. Джужа, Д. Й. Никифорчук визначають попередження злочинів як оперативно-розшукову діяльність уповноважених на те підрозділів, спрямовану на виявлення та усунення причин і умов, що сприяють їх вчиненню, а також виявлення осіб, схильних до вчинення протиправних дій, і справляння стосовно них профілактичного впливу [110, с. 616].

В. Л. Ортинський у попередженні злочинів, пов'язаних із порушенням бюджетного законодавства, вбачає систему оперативно-розшукових та інших заходів, спрямованих на забезпечення ефективного використання оперативними підрозділами сил та засобів у процесі виявлення та усунення обставин, що сприяють вчиненню злочинів, пов'язаних із порушенням бюджетного законодавства, а також виявлення осіб із ознаками кримінальної активності у бюджетній сфері та здійснення на них профілактичного впливу з метою недопущення злочинних проявів [133, с. 126].

Під причинами злочинності О. М. Джужа розуміє соціально-психологічні обставини, які безпосередньо породжують і відтворюють

злочинність та злочини як свій закономірний наслідок. Умови злочинності – це комплекс явищ, які самі по собі не можуть породити злочинність, але слугують певними обставинами, що сприяють її виникненню та існуванню [87, с. 45].

А. В. Макаров наголошує, що, вивчаючи причини злочинів у бюджетній сфері, потрібно враховувати значний вплив на рівень бюджетної злочинності сукупності криміногенних умов, а сама бюджетна злочинність становить продукт складної взаємодії особистості злочинця і середовища за вирішального впливу останнього [105, с. 145].

Причини й умови злочинності за походженням і по суті – соціальні. Вони завжди охоплені системою соціальних суперечностей суспільства.

Отже, причини – це ті соціальні явища, які в бінарному зв'язку породжують і відтворюють злочинність і злочини як свій закономірний наслідок [88, с. 116].

Своєю чергою, умови – це такі явища, які самі не породжують злочинність і злочини, а сприяють, полегшують, інтенсифікують: а) формування причини; б) дію причини. Це різноманітні явища, процеси, обставини, які сприяють або створюють можливість виникнення та прояву причини, яка породжує наслідок [89, с. 69].

Між причинами й умовами існує тісна взаємодія, наявність якої і дозволяє використовувати узагальнене поняття «криміногенні детермінанти», що охоплює й ті та інші. Умови самі по собі не можуть породити злочин, а тим більше їх поєднати. Проте без їх наявності причина не зможе ні формуватися, ні реалізуватися. Але всередині взаємодіючої системи «причини – умови» завжди зберігається якісна відмінність як у характері детермінації спричинення та обумовлення, так і у змісті [51, с. 435].

О. М. Джужа, П. П. Михайленко та інші вчені зазначають, що причини – це ті процеси і явища, які породжують злочинність як свій безпосередній наслідок. Що стосується умов, то вони безпосередньо не породжують

злочинність, але «відкривають шлях» для дії причин, полегшують настання суспільно небезпечних наслідків. Умовами є всілякі недоліки в управлінській та організаційній сфері діяльності різних галузей господарства і державного апарату [90, с. 79–91].

На нашу думку, основними чинниками нецільового використання бюджетних коштів службовими особами є недоліки у різних сферах – економіці, політиці, соціальних стосунків, в ідеологічній та правозахисній сферах. Ці чинники за своєю суттю становлять основу суспільно-соціального життя суспільства і саме їх взаємозв'язок загалом і окремо може впливати на розвиток зазначених злочинів.

Дослідження наукових праць [188, с. 310–311] та опитування практичних працівників засвідчили, що до основних чинників, що впливають на вчинення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами, належать:

– економічні чинники: об'єктивне протиріччя між економічними потребами особи і можливостями суспільства в їхньому задоволенні; вищий рівень прибутковості злочинної діяльності порівняно з рівнем прибутковості легальної діяльності (88,5%);

– політичні чинники: корумпованість представників державних підприємств, установ і організацій; неправомірне лобіювання інтересів окремих соціальних груп у структурі державної влади та ін. (65,4%);

– ідеологічні чинники: занепад серед населення загально визнаних людських ідеалів; правовий нігілізм населення; втрата довіри до правоохоронних органів; «криміналізація» значної частини населення (45,7%);

– організаційні чинники: перевантаження системи кримінальної юстиції; низький рівень оперативної профілактики злочинів; низький професійний рівень багатьох співробітників правоохоронних органів, які протидіють злочинам у сфері економіки; низький рівень їхнього матеріально-технічного забезпечення тощо (55,4%);

– правові чинники: аномія (бездіяльність) деяких законодавчих актів; нестабільність і невизначеність законодавства; проблеми кримінально-правової оцінки суспільно небезпечних діянь, а також кримінально-процесуального законодавства (43,7%) (Додаток А п. 27)].

Досліджуючи практичну діяльність оперативних підрозділів, встановлено, відповідно, причини, що негативно впливають на стан профілактичної роботи, яку провадять оперативні працівники. Це, зокрема: відсутність Закону України «Про профілактику злочинів» (77%); низький рівень теоретичних знань та практично-методичних навичок у працівників ДЗЕ НПУ щодо здійснення профілактики правопорушень (64,7%); відсутність у системі оцінювання роботи підрозділів ДЗЕ із профілактики правопорушень та ін. (55,7%) (Додаток А, п. 28).

За результатами опитування співробітників ДЗЕ НПУ визначено чинники, які впливають на результати запобігання нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами, а саме: недосконалість нормативно-правового регулювання запобіжної діяльності (72,4%); високий поріг щодо збитків, пов'язаних із нецільовим використанням бюджетних коштів (85,4%); нерозробленість основних критеріїв обліку та оцінки запобігання злочинам підрозділами ДЗЕ (61,2%); плинність кадрів ДЗЕ внаслідок реформування, що знижує результативність запобіжної діяльності (88,7%); неналежне методичне забезпечення щодо виявлення та документування злочинних дій на стадії готування (64,8%); недосконале технічне й матеріальне забезпечення запобіжної діяльності підрозділів ДЗЕ та ін. (55,6%) (Додаток А, п. 29).

До основних заходів підрозділів ДЗЕ НПУ щодо запобігання вчиненню нецільового використання бюджетних коштів службовими особами належать:

– здійснення комплексних оперативно-розшукових профілактичних заходів, спрямованих на усунення конкретних умов і обставин, що сприяють правопорушенням у бюджетній сфері (23,4%);

– організація і безпосереднє здійснення індивідуальних оперативно-розшукових профілактичних заходів стосовно службових осіб, від яких можна очікувати вчинення злочинів (25,7%);

– організація і безпосереднє проведення заходів, котрі забезпечують недопустимість здійснення посадовими особами нецільового використання бюджетних коштів, що готуються і плануються (27,7%);

– участь працівників ДЗЕ НПУ у загальних профілактичних заходах, що є складовою системи ідеологічної і виховної роботи, яку провадять державні органи разом із громадськістю (22,2%) (Додаток А, п. 30).

В організаційному аспекті підрозділи НПУ з метою запобігання нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами здійснюють:

– аналіз інформації про стан злочинності у бюджетній сфері (на конкретних бюджетних об'єктах, областях або території, залежно від використовуваного принципу оперативного обслуговування з метою прогнозування їх динаміки);

– аналіз інформації про стан і динаміку вчинення таких адміністративних правопорушень, як використання бюджетних коштів, у супереччя їх цільовому призначенню;

– визначення умов, які сприяють вчиненню цього виду злочинів;

– встановлення конкретних ознак, які свідчать про ймовірність реалізації злочинних задумів;

– визначення найбільш доцільних напрямів і змісту оперативно-розшукових та інших заходів щодо запобігання таким злочинам;

– планування попереджувальної роботи;

– організація взаємодії з різними зацікавленими суб'єктами (Рахункова Палата України, Державне казначейство України, Державна фінансова інспекція України тощо);

– підготовка інформаційних повідомлень для органів влади й управління з рекомендаціями щодо нейтралізації виявлених порушень у бюджетній сфері;

– вивчення і впровадження передового досвіду попереджувальної роботи;

– контроль за здійсненням попереджувальних заходів;

– аналіз і оцінка результатів попереджувальної діяльності [13, с. 308].

О. В. Лапко наголошує, що основою планування профілактичних заходів є аналіз оперативної обстановки на конкретних бюджетних об'єктах, областях або території з метою виявлення стану правопорушень за нецільового використання бюджетних коштів [99, с. 115].

Своєю чергою, В. Л. Ортинський зазначає, що працівникам підрозділів ДЗЕ НПУ задля виявлення умов, що сприяють вчиненню бюджетних злочинів, необхідно:

а) використовувати оперативні джерела інформації від осіб, котрі залучені процесом використання бюджетних коштів, а також із найближчого оточення службових осіб з метою пошуку ознак підготовки до нецільового використання бюджетних коштів;

б) аналізувати практику притягнення службових осіб до адміністративної відповідальності за порушення бюджетного законодавства;

в) використовувати можливості автоматизованих банків даних правоохоронних та контролюючих органів з метою поповнення своїх банків даних оперативно-профілактичного призначення;

г) своєчасно стежити за змінами у нормативно-правовому регулюванні бюджетного процесу тощо [133, с. 138].

В. Р. Сливенко водночас акцентує, що досконале вивчення оперативної обстановки у бюджетній сфері впливає на наявність застарілого підходу в отриманні доступу до інформаційних ресурсів міністерств і відомств, які обслуговують і контролюють бюджетну сферу [193, с. 186].

Для виявлення причин і умов, які сприяють учиненню нецільового використання бюджетних коштів службовими особами, працівники ДЗЕ НПУ отримували інформацію: від негласних джерел (25,4%); у процесі вивчення справ кримінального провадження (4,7%), вивчення оперативно-розшукових

справ (12,4%); від службових осіб (14,5%); у процесі отримання заяв від громадян (10,2%), вивчення публікацій у засобах масової інформації (10,3%); отримання інформації від інших правоохоронних органів (11,5%), а також шляхом застосування методу ОРД (розвідувального опитування та оперативного огляду документів фінансово-господарських документів (21,3%)) (Додаток А п. 31).

Інформація про підготовку до вчинення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами вказує про:

1) налагодження службовою особою особистісних контактів (корупційного характеру) із: посадовими особами, від яких залежить виділення основних та додаткових бюджетних коштів; працівниками юридичної служби установи, головними бухгалтерами та іншими особами, котрі безпосередньо беруть участь у здійсненні фінансово-господарської операції з бюджетними коштами; підприємцями, на користь яких планується направляти бюджетні кошти щодо отримання товарів, послуг та виконання робіт;

2) підготовку документів, відповідно до яких бюджетні кошти використовуватимуться за нецільовим призначенням із порушенням встановленого порядку; складання для подальшого подання до вищих та казначейських органів, банків, фондів необхідних для одержання фінансової допомоги, компенсації або бюджетного фінансування відповідних документів (в тому числі підроблених); укладення угод за завищеними цінами з фіктивними комерційними структурами щодо отримання товарів, послуг та виконання робіт.

З метою недопущення вчинення посадовими особами нецільового використання бюджетних коштів на етапі їх підготовки необхідно застосувати заходи щодо надання інформації до контролюючих органів задля припинення перерахування коштів на рахунки комерційних структур.

Зокрема, за результатами вивчення практичної діяльності підрозділів ДЗЕ НПУ в досліджуваних регіонах на предмет виявлення ознак підготовки до вчинення правопорушень, пов'язаних із нецільовим використанням

бюджетних коштів, у 64,6% випадків вживалися заходи для їх усунення шляхом скерування повідомлень, і тільки у 35,4% – не вживалися. Найчастіше подання спрямовують керівникові вищої інстанції щодо бюджетної установи (54,7%); керівникам Державної фіскальної служби України (20,1%), керівникам Державного казначейства (11,3%), керівникам Державної фінансової інспекції України (11,9%), органам ГПУ (2%).

В. Шендрик і О. Сафонов наводять основні чинники, які негативно впливають на діяльність підрозділів НПУ щодо запобігання злочинам, до яких, зокрема, відносять: швидку криміналізацію населення; недосконалість правових основ щодо запобігання; неналежне методичне забезпечення щодо виявлення та попередження злочинів тощо [223, с. 150–155].

Водночас А. Ю. Шумілов зазначає, що запобігання злочинам спеціальними підрозділами МВС (оперативно-розшуковими) відбувається за допомогою використання комплексу оперативно-розшукових заходів профілактичного характеру. До них, на думку вченого, належать установлення криміногенних зон, прогнозування ймовірних криміногенних тенденцій тощо. Мета такого запобігання полягає у недопущенні суспільно небезпечного діяння ще до того, коли особа (особи) візьмуться до його безпосереднього готування або замаху [225, с. 131].

Сучасні науковці у рамках вивчення оперативно-розшукової діяльності у структурі оперативно-розшукового запобігання виокремлюють низку самостійних елементів, зокрема:

- вивчення за допомогою засобів і методів оперативно-розшукової діяльності контингенту осіб, що перебувають під оперативно-профілактичним спостереженням;

- документування фактів і обставин, дій цих осіб, що забезпечує успіх індивідуально-профілактичних заходів;

- ініціативне здійснення пошукових заходів для виявлення ознак підготовки злочинів, злочинних намірів або злочинної діяльності осіб, що

перебувають під оперативно-профілактичним спостереженням, їхньої причетності до злочинів, що залишились нерозкритими;

– реалізація отриманих матеріалів, що гарантує конспірацію оперативних джерел інформації [208, с. 586–588].

Підрозділи ДЗЕ НПУ з метою усунення детермінантів вчинення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами здійснюють такі загальнопрофілактичні заходи:

1) цільові загальнопрофілактичні операції (сукупність оперативно-розшукових та профілактичних заходів, що здійснюють підрозділи НПУ та контролюючі органи, діяльність яких спрямована на посилення протидії правопорушенням окремих видів нецільового використання бюджетних коштів (недоліки у фінансово-господарській діяльності, в обліку бюджетних коштів, використання фіктивних підприємств щодо виконання робіт та послуг тощо; проведення організаційно-профілактичних операцій «Бюджет», «Державні фонди» (24,5%);

2) комплексні оперативно-профілактичні заходи (сукупність оперативно-розшукових та профілактичних заходів), спрямованих на активізацію зусиль органів та підрозділів ДЗЕ НПУ на всіх або основних напрямках оперативно-службової діяльності з метою оздоровлення оперативної обстановки у разі її ускладнення та здійснення супроводження використання бюджетних коштів (22,5%);

3) висвітлення у ЗМІ результатів проведення профілактичних заходів, котрі здійснювали працівники ДЗЕ НПУ щодо протидії нецільовому використанню бюджетних коштів (13,5%);

4) роз'яснювальна робота в бюджетних установах про детермінанти, які спонукають до вчинення нецільового використання бюджетних коштів (інформування). Роз'яснювальна робота охоплює висвітлення необхідної інформації на лекціях, в друкованих виданнях (посібники), аудіовізуальних засобах масової інформації (показ фільмів) (65%), проведення конференцій

(35%) із залученням фахівців із правоохоронних та контролюючих органів, соціологів, кримінологів та розроблення науково обґрунтованих напрацювань (22,6%);

4) з метою підготовки високопрофесійних співробітників ДЗЕ НПУ, у вищих навчальних закладах уведення у межах навчальної дисципліни «Протидія злочинам у сфері економіки» курсу лекцій на тему «Попередження та припинення злочинів у бюджетній сфері» з обов'язковим урахуванням історичних, географічних, соціально-економічних особливостей регіону (55,4%).

Удосконаленню запобігання нецільовому використанню бюджетних коштів, на нашу думку, сприятиме введення спеціальних курсів за окремими напрямками протидії бюджетній злочинності та методики виявлення, попередження та припинення злочинів; розробка прикладних комп'ютерних програм із методикою протидії таким злочинам; проведення практичних занять на базі окремих підрозділі ДЗЕ НПУ певних регіонів.

Д. Й. Никифорчук до ефективних загальних профілактичних заходів нецільового використання бюджетних коштів відносить висвітлення у ЗМІ найбільш резонансних кримінальних проваджень та доведення до громадськості рішень судів щодо винних службових осіб [121, с. 21].

Дослідження таких заходів засвідчило, що Департамент захисту економіки НПУ щомісяця висвітлює окремі показники з протидії економічним злочинам. Інформація щодо запобігання нецільовому використанню бюджетних коштів становить менше 10% від загалом опублікованих даних і має характер формального огляду. Окремі епізоди простежуємо на телебаченні у щоденних новинах та спеціальних телерубриках, але ця інформація охоплює початковий етап виявлення бюджетних злочинів, тоді як результати розслідування і притягнення посадових осіб до кримінальної відповідальності та суми відшкодованих збитків державі не висвітлюються.

Одним із ефективних заходів попередження нецільового використання бюджетних коштів є супроводження бюджетних видатків на

усіх стадіях виконання державного бюджету (ч. 1 ст. 51 Бюджетного кодексу України) під час:

- 1) встановлення бюджетних асигнувань розпорядникам бюджетних коштів на основі затвердженого бюджетного розпису;
- 2) затвердження кошторисів розпорядникам бюджетних коштів;
- 3) взяття бюджетних зобов'язань;
- 4) отримання товарів, робіт та послуг;
- 5) здійснення платежів;
- б) використання товарів, робіт та послуг на виконання бюджетних програм.

Своєю чергою, оперативне супроводження процесу цільового використання бюджетних коштів передбачає спеціалізацію діяльності оперативних підрозділів на організації контролю за оперативною обстановкою під час руху бюджетних коштів «ланками» бюджетної системи. Оскільки використання терміна пов'язане з його адаптацією до конкретної, вже чинної, «системи координат» (у нашому випадку – термінологія, що використовується в теорії ОРД та практичній діяльності оперативних працівників), то необхідно виокремити певні особливості оперативного супроводження, зокрема:

- а) здійснюється у межах бюджетної сфери;
- б) визначається конкретною спрямованістю бюджетного процесу;
- в) обмежене у часі моментом виділення бюджетних коштів (наприклад, у разі занесення до бюджету видаткової статті на конкретну цільову програму) і використанням цих коштів (із документально підтвердженим законним цільовим використанням);
- г) напрям супроводження визначається запланованим рухом бюджетних коштів за окремими «ланками» бюджетного процесу;
- г) під час його здійснення контролю підлягають суб'єкти бюджетного процесу не залежно від їх статусу, компетенції чи напряму діяльності;
- д) здійснюється підрозділами, яким за законом надано право проводити ОРД;

е) становить комплекс заходів, спрямованих на отримання інформації з гласних та негласних джерел [171, с. 110–111].

З метою налагодження моніторингу витрат бюджетних коштів у регіонах запроваджуються паспорти супроводження цільового використання бюджетних коштів. Організаційні профілактичні заходи полягають у налагодженні взаємодії з регіональними органами державної влади та казначейства, які, згідно зі ст. 51 Бюджетного кодексу України, забезпечують виконання державного бюджету та бюджетів регіональних рівнів за видатками.

За даними ДЗЕ НПУ у Західних регіонах у 2015 р., у рамках здійснення супроводження бюджетних коштів, виявлено на 15% більше зловживань службовими особами щодо нецільового використання державних коштів та попереджено їх розкрадання на суму 5,5 млн. грн. [8].

Індивідуальна профілактика нецільового використання бюджетних коштів службовими особами класифікується за формами на ранню та безпосередню. Рання профілактика стосується службових осіб, які перебувають на початковому етапі криміналізації, а саме: необхідно виявляти джерела кримінальних та інших антисупільних впливів на службову особу, доки такий вплив не подіяв на її поведінку (76,7%); одночасно виявляти контакти або обставини, що негативно впливають на службову особу (23,3%) (Додаток А, п. 32).

Індивідуальне запобігання нецільовому використанню бюджетних коштів, яке здійснюється службовими особами, полягає у виявленні й обліку категорії осіб, схильних до злочинної діяльності, веденні щодо них оперативного-профілактичного спостереження й здійсненні запобіжного впливу.

Зважаючи на те, що службові особи, які працюють у бюджетній сфері, мають високий освітній рівень (100% – з вищою освітою) та життєвий досвід, до них застосовуються запобіжні заходи переконання (30%) та примусу (70%).

Ми поділяємо думку практичних працівників ДЗЕ НПУ (70% опитаних), що основним способом запобігання нецільовому використанню бюджетних коштів є примусові заходи, до яких належать:

– проведення перевірок на предмет дотримання службовою особою, на яку здійснюється вплив, бюджетної дисципліни за відсутності в її діях ознак адміністративного правопорушення або кримінально караного діяння;

– притягнення особи до адміністративної відповідальності за фактом (фактами) порушення бюджетного законодавства за наявності відповідних підстав;

– клопотання перед керівниками відповідних бюджетних установ або організацій (яким підпорядковується або де працює особа, що готує чи задумує злочин) про усунення її від розпорядження бюджетними коштами, участі в цільових програмах, що фінансуються з бюджетів різних рівнів (у разі систематичного порушення з її боку бюджетної дисципліни та за відсутності в діях особи на момент ухвалення такого рішення ознак адміністративного правопорушення або кримінально караного діяння) [133, с. 146–147].

Встановлено, що для попередження нецільового використання бюджетних коштів службовими особами співробітники ДЗЕ НПУ використовують такі тактичні прийоми:

1) вплив на службову особу безпосередньо (співробітниками ДЗЕ) або опосередковано (за допомогою керівників вищого рівня, службового та побутового оточення) з метою добровільної відмови від реалізації злочинних намірів щодо нецільового використання бюджетних коштів (11%);

2) усунення обставин, які розраховує використати службова особа (шляхом переміщення на іншу роботу, ліквідування фіктивних структур тощо) (15%);

3) штучне створення обставин, що унеможливають або суттєво перешкоджають учиненню злочину (шляхом посилення чи зміни системи контролю, призначення позапланової перевірки або аудиту використання щодо цільового використання бюджетних коштів тощо) (22%);

4) притягнення особи до адміністративної відповідальності (19%) у разі відсутності суми завданих збитків у великих розмірах;

5) затримання під час замаху на вчинення злочину (підготовка платіжних документів, договорів щодо нецільового використання бюджетних коштів), при якому приймається рішення про внесення ЄРДР кримінального провадження за ст. 210 із застосуванням ст.15 КК України (8%);

б) притягнення особи до кримінальної відповідальності (15%) за дії, якщо у цих діях є ознаки злочину, передбаченого ст. 210 КК України (у цьому випадку необхідно ретельно задокументувати злочинні дії, щоб мати відповідні докази задля вирішення питання про відповідальність) (Додаток А п. 34).

Удосконаленню запобігання нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами сприятиме затвердження Верховною Радою України проекту Закону України «Про основи запобігання та боротьби з економічними правопорушеннями».

Водночас цей законопроект ще на цьому етапі потребує доопрацювання, зокрема доповнення ст. 2 «Суб'єкти, які забезпечують економічну безпеку держави» пунктом 5 такого змісту «... підрозділи, що здійснюють оперативно-розшукову діяльність».

Реалізація законопроекту дасть змогу суттєво знизити нецільове використання бюджетних коштів, а також запобігти незаконному вилученню державних коштів створеними фіктивними бізнесовими структурами.

Отже, діяльність підрозділів ДЗЕ НПУ щодо запобігання нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами вирізняється тим, що охоплює не лише гласні, а й негласні методи з виявлення причин та усунення умов, що сприяють вчиненню злочинів у бюджетній сфері, а також вплив на осіб, щодо яких застосовувалися заходи профілактики, спеціальних сил, заходів, засобів і методів, наявних у розпорядженні ДЗЕ НПУ.

3.2 Заходи оперативних підрозділів ДЗЕ НПУ з виявлення ознак нецільового використання бюджетних коштів службовими особами

Практична діяльність підрозділів ДЗЕ НПУ із протидії нецільовому використанню бюджетних коштів має бути спрямована на виявлення правопорушень і розпочинатися із вивчення оперативної обстановки в бюджетній системі держави, яка полягає у спостереженні за документальним рухом бюджетних коштів у різних бюджетних установах.

До об'єктів оперативного спостереження у бюджетному процесі належать службові особи, які безпосередньо отримують та розпоряджаються бюджетними коштами (головні розпорядники, розпорядники), суб'єкти, які контролюють бюджетний процес (представники Державного казначейства, ДФІУ, ДФС та ін.), а також підприємці, котрі отримують бюджетні кошти за поставлені товари, виконані роботи та надані послуги (де найбільше вчиняються правопорушення, пов'язані з бюджетними коштами). Саме задля контролю за бюджетними коштами під час їхнього проходження через цих суб'єктів постає необхідність застосування спеціальних сил, засобів і методів ДЗЕ.

Сучасні способи вчинення злочинів у бюджетній сфері стають дедалі досконалішими й дотепнішими. Відтак для їх виявлення та викриття необхідна висока професійна підготовка працівників ДЗЕ НПУ, знання обігу фінансово-бухгалтерської документації та банківської справи, комерційної діяльності, специфіки технологій виробництва тощо.

На нині встановлено, що основними негативними чинниками, які впливають на виявлення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами, є: висока латентність правопорушень у бюджетній сфері (77,5%); незнання співробітниками ДЗЕ основних способів вчинення таких злочинів (55%); відсутність даних про індивідуальні особливості службової особи як злочинця (35%); невміння співробітниками ДЗЕ використовувати оперативно-технічні засоби (особливо робота в мережі Інтернет щодо

державних закупівель) (80%); низький рівень оперативної обізнаності оперативних працівників щодо виявлення ознак таких злочинів (60%); високий рівень корупції у цій сфері (45%) тощо (Додаток А п. 34).

Вивченню загальних засад виявлення економічних злочинів приділяли увагу Л. В. Вертовський, Р. С. Белкін, В. А. Образцов, В. Д. Пчолкіна та інші. Основні аспекти злочинів у бюджетній сфері ґрунтуються на напрацюваннях таких науковців та практиків, як П. П. Андрушко, В. І. Василичук, В. С. Дмитришин, Т. В. Дудченко, О. Ю. Заблоцька, Д. Й. Никифорчук, В. А. Некрасов, С. І. Ніколаюк, С. А. Лебідь, Ю. Ю. Орлов, В. Л. Ортинський, Л. П. Скалозуб, В. Р. Сливенко та ін. Водночас попри низку сформульованих цими вченими принципово важливих положень, досі дискусійними є деякі питання щодо виявлення злочинів загалом, а також особливостей виявлення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами.

Виявити злочин – означає встановити: а) ознаки підготовки до злочину; б) ознаки вчинення злочину; в) ознаки вчинених раніше злочинів, що маскуються і тому залишаються невідомими правоохоронним органам [183, с. 94].

Таке завдання має певну логічну послідовність дій. Найперше акцентується на виявленні злочинів, що передбачає збір інформації про кримінальні діяння, які мають латентний характер, про дії злочинців, які добре замасковані і зовні можуть поставати не як кримінальні. Зокрема, зазвичай оперативним шляхом виявляються економічні злочини, корупційні діяння та ін. [208, с. 19].

Як зазначає Р. С. Белкін, ознаки злочину можуть бути виявлені трьома способами. По-перше, шляхом проведення заходів, які передують порушенню кримінальної справи. По-друге, можуть бути виявлені громадянами, а також представниками державних організацій під час проведення перевірочних і контрольних заходів та ін. По-третє, виявляються безпосередньо слідчим, прокурором і судом [27, с. 391].

Так, наприклад, О. Г. Кальман запропонував поділити державні органи, які здійснюють боротьбу з економічною злочинністю, на дві групи:

1) спеціальні державні органи, які в межах покладених на них повноважень безпосередньо здійснюють боротьбу з економічною злочинністю; 2) державні органи, які беруть участь або здійснюють певні функції з боротьби з економічною злочинністю, в межах виконання покладених на них інших основних функцій [75, с. 271].

В. А. Образцов та А. В. Бертовський визначають процес виявлення злочинів у сфері економіки як кримінально-процесуальну діяльність, спрямовану на перевірку первинних фактичних даних про ознаки підготовки чи вчинення господарюючим суб'єктом злочину, пов'язаного з його професійною діяльністю [123, с. 291].

На думку Л. П. Скалозуба, до основних елементів організації діяльності підрозділів ДЗЕ НПУ щодо виявлення економічних злочинів належать: інформаційно-аналітична робота; розміщення сил, засобів оперативних підрозділів; взаємодія з оперативними підрозділами, іншими службами, правоохоронними та контролюючими органами; реалізація (виконання) запланованих заходів; облік та оцінка результатів діяльності оперативних підрозділів; контроль за виконанням запланованих заходів. Учений наголошує, що зазначені елементи є основними, які обов'язково мають бути охоплені процесом організації оперативної роботи і, залежно від обставин справи і запланованих заходів, можуть бути розширені або виконувати роль додаткових. Одне із особливих місць в організації оперативної роботи належить правильній організації оперативного обслуговування об'єктів, де можуть вчинятися злочини, що сприяє своєчасному безперервному надходженню оперативної інформації про їхню підготовку або скоєння. Для цього здійснюється планування і розстановка оперативних працівників, чітке визначення їхніх функціональних обов'язків, максимальне використання можливостей негласного апарату, використання взаємодії з іншими суб'єктами протидії [187, с. 9].

З метою виявлення нецільового використання бюджетних коштів працівники ДЗЕ НПУ проводять тактичні заходи, суть яких полягає у: відшукуванні потрібної інформації; її вилученні з інших систем; передачі по каналах зв'язку до підрозділів ДЗЕ. До таких тактичних прийомів належать:

1) встановлення та підтримання ділових контактів з адміністраціями державних підприємств, установ, організацій, громадськими формуваннями, об'єднаннями населення за місцем роботи та проживання службових осіб. Це дає змогу своєчасно вивчати матеріали ревізій, перевірок, документи бухгалтерського обліку, особливості процесу використання бюджетних коштів, організацію постачання товарів, надання послуг та виконання робіт за бюджетні кошти тощо;

2) встановлення довірливих відносин з особами, котрі працюють у бюджетній сфері і можуть володіти інформацією, що становить інтерес для працівників ДЗЕ, проте через певні причини ретельно приховують її. Використання конфіденційної допомоги таких осіб відкриває доступ до такої інформації;

3) використання особистого пошуку, візуального спостереження, оперативної установки, оперативного опитування, оперативного огляду тощо для вивчення приховуваних від оперативних працівників явищ, фактів, предметів, документів та отримання таким чином своєчасної та достовірної інформації про нецільове використання бюджетних коштів [106, с. 111–112].

Пошукова діяльність, спрямована на виявлення ознак нецільового використання бюджетних коштів службовими особами, охоплює:

а) діяльність підрозділів ДЗЕ НПУ, спрямовану на виявлення ознак злочинів у зазначеній сфері;

б) діяльність контролюючих органів, у процесі якої виявляються ознаки таких злочинів під час здійснення перевірки господарської і фінансової діяльності.

Під час дослідження підтверджено, що пошукова діяльність ДЗЕ НПУ нині ґрунтується на аналізі оперативної обстановки, інформацію про яку (нецільове використання бюджетних коштів службовими особами) оперативні працівники одержують за допомогою: негласних співробітників (40%); методами оперативно-розшукової діяльності (особистим пошуком, оперативним опитуванням та оглядом) (35%); із засобів масової інформації (5%); зі скарг і

заяв громадян (8%); від інших державних правоохоронних і контролюючих органів (12%) (Додаток А, п. 35).

З уваги на дослідження, майже 75% інформації про нецільове використання бюджетних коштів службовими особами підрозділи ДЗЕ НПУ отримують у результаті застосування оперативно-розшукових сил і засобів ОРД. У теорії ОРД зазначені дії отримали назву «оперативний пошук» [208, с. 445].

У теорії та практиці ОРД загальну характеристику оперативного пошуку вивчали Г. М. Бірюков, О. М. Джужа, Е. О. Дідоренко, О. Ф. Долженков, В. П. Євтушок, В. П. Камиш, І. П. Козаченко, Я. Ю. Кондратьєв, С. І. Ніколаюк, Ю. Ю. Орлов, М. А. Погорецький, В. Л. Регульський та ін.

Зокрема, О. М. Джужа та Ю. Ю. Орлов визначають оперативний пошук як урегульовану нормативно-правовими актами діяльність підрозділів ДСБЕЗ із отримання, перевірки, систематизації та використання інформації, здобутої в процесі оперативного обслуговування об'єктів і галузей економіки, про ознаки злочинів, а також причетних до них осіб [56, с. 38–40].

Пошук фактичних даних про злочин – це одне зі завдань ОРД (ст. 1 ЗУ «Про оперативно-розшукову діяльність»). Це – зумовлений вимогою законодавця процес пізнання ще невідомої події злочину. В ОРД цей процес становить самостійну організаційно-тактичну форму – оперативний пошук.

В. М. Аتماжитов наголошує, що оперативний пошук – це одна із основних форм оперативно-розшукової діяльності, що становить комплекс оперативно-розшукових і розвідувально-пошукових заходів, що здійснюють суб'єкти ОРД для виявлення, перевірки, накопичення відомостей, що містять раніше невідомі дані і мають значення для вирішення завдань боротьби зі злочинністю [129, с. 174].

М. І. Іванов, під означеним процесом розуміє цілеспрямовану діяльність стосовно виявлення протиправних ознак у результаті спостереження, експерименту, роздумів, збору, перевірки і фіксації фактичних даних [73, с. 175].

В. В. Ромат, В. Л. Косяк, С. І. Гриценко пропонують оперативний пошук розглядати як форму оперативно-розшукової діяльності, комплекс

цілеспрямованих заходів, що здійснюють суб'єкти оперативно-розшукової діяльності з метою виявлення і накопичення відомостей, що містять нові, раніше невідомі дані про осіб, предмети і явища, які становлять оперативний інтерес і мають значення для вирішення завдань боротьби зі злочинністю [182, с. 12].

М. Погорецький і В. Шеломенцев зазначають, що необхідність оперативного пошуку зумовлена: ініціативним характером ОРД; прихованим (замаскованим) процесом підготовки та вчинення протиправних діянь в об'єктивній дійсності; невизначеністю місця знаходження інформації про злочини та осіб, які їх вчинили; потенційним характером отримання такої інформації, що виявляється лише за певних умов [110, с. 750].

На нашу думку завдання оперативного пошуку полягає у виявленні (відшуканні нової, ще невідомої, прихованої, замаскованої, непізнаної тощо) інформації про злочини та осіб, причетних до їх вчинення, а також в установленні наявності й місцезнаходження предметів, які можуть бути засобами для розкриття злочину і виявлення осіб, які його вчинили чи причетні до обставин злочину і можуть бути допитані як свідки. Сутність оперативного пошуку полягає в оперативному пізнанні події злочину через установлення носіїв інформації про цю подію.

Одним із перспективних видів пошуку фактичних даних про нецільове використання бюджетних коштів службовими особами є аналітичний (або інформаційний) пошук, пов'язаний зі з'ясуванням події злочину на основі аналізу за особливими методиками оперативної інформації, накопиченої та систематизованої у базах даних автоматизованих інформаційних систем. Засоби комп'ютерної техніки та спеціальне програмне забезпечення, розширюючи можливості пізнання людини, сприяють результативному пошуку фактичних даних про злочини і в електронному середовищі (середовищі комп'ютерних систем і мереж). Це – комп'ютерна розвідка, моніторинг комп'ютерних мереж тощо.

В. Василичук, В. Горбачевський, К. Ольшевський та О. Ключко зазначають, що тактика пошукової діяльності оперативних підрозділів ДЗЕ має

певні відмінності від тактики пошуку, що використовують інші оперативні підрозділи, і ґрунтується на знанні оперативним працівником специфіки діяльності об'єкта, що обслуговується (лінії роботи), способів вчинення і приховування економічних злочинів, тактики їх виявлення [110, с. 752].

В. Л. Ортинський оперативний пошук ознак злочинів, пов'язаних із бюджетними коштами, визначає як здійснюваний оперативними підрозділами комплекс ініціативних заходів, спрямованих на отримання, перевірку, аналіз та використання первинної інформації про ознаки вчинення злочинів, предметом яких є бюджетні кошти, і які вчиняються шляхом порушення нормативних актів, що регулюють бюджетну систему та визначають статус осіб, до них причетних [133, с. 101].

Під час дослідження встановлено, що у результаті особистого пошуку співробітники ДЗЕ для виявлення нецільового використання бюджетних коштів застосовуються такі заходи:

– розвідувальні бесіди, які полягають в одержанні від опитуваних осіб інформації, що може мати значення для виявлення ознак нецільового використання бюджетних коштів (66,7%);

– пошук у ЗМІ та мережі Інтернет інформації про виділення бюджетних коштів на окремі програми та проведення конкурсів щодо виконання державних замовлень (25,6%);

– візуальне спостереження за річчю або місцем, котре полягає у проведенні спостереження на певних ділянках місцевості, у публічно доступних місцях, за визначеними адресами, за службовими особами та виконавцями робіт та послуг за бюджетні кошти (7,7%).

У процесі діяльності підрозділів ДЗЕ НПУ створюються необхідні умови для швидкого й повного виявлення та припинення злочину із додержанням кримінально-процесуального закону. Це передбачає отримання відомостей про: 1) очевидців злочину; 2) місцезнаходження документів і предметів, що стали знаряддям злочину, зберегли на собі його сліди, були об'єктами злочинних дій; 3) виявлення грошей та інших цінностей, набутих злочинним шляхом; 4) установлення предметів, що

можуть сприяти виявленню злочину, обставин його вчинення і виявленню винних [127, с. 37]. Можна сказати, що під час оперативно-розшукового виявлення створюються передумови для офіційної реєстрації діяння як злочину та прийняття процесуального рішення про відкриття кримінального провадження та проведення досудового слідства.

Водночас необхідно наголосити на труднощах, які виникають у працівників підрозділів ДЗЕ НПУ під час виявлення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами. За результатами опитування, найбільш очевидними є: великий обсяг роботи за цією категорією злочинів (72%); недосконалість нормативно-правового регулювання виявлення цих злочинів (40,5%); протидія з боку посадових осіб бюджетних установ (40,5%); неналежні умови праці (технічне та організаційне забезпечення) (37,5%); труднощі в проведенні документальних ревізій (29,7%); відсутність належної взаємодії з контролюючими органами (25%); відсутність спеціальної економічної, технічної та іншої освіти (10,8%); відсутність досвіду з виявлення таких злочинів (16,2%) (Додаток А, п. 36).

Визнаємо, що до основних напрямів оперативного пошуку нецільового використання бюджетних коштів службовими особами необхідно віднести: факти вчинення або готування зазначених злочинів; предмети і документи, що містять ознаки злочинної діяльності; осіб, які можуть бути віднесені до категорії підозрюваних, очевидців або потерпілих.

Особливим є виявлення способу вчинення нецільового використання бюджетних коштів.

У криміналістиці спосіб злочину розглядається як практичний аспект діяльності, система об'єктивних і суб'єктивних детермінант, функціонально пов'язаних із місцем, часом, засобами досягнення мети.

Спосіб є дією (системою дій), що використовується під час виконання певної роботи, здійснення чого-небудь. Стадія розглядається як період, ступінь розвитку.

Способи вчинення злочинів позначаються на матеріальній та інтелектуальній сферах. Службові особи, що вчинили нецільове використання бюджетних коштів, для уникнення покарання докладають максимум зусиль до знищення цих слідів або їх маскуванню. Для зазначених злочинів у бюджетній сфері характерними є деякі особливості слідоутворення:

- зовні здебільшого вони виглядають як звичайні фінансово-господарські операції;
- знаряддя вчинення зазначених злочинів суттєво відрізняються від знарядь вчинення загальнокримінальних злочинів;
- сліди, за правило, містяться в документах (управлінських, бухгалтерських, банківських, технологічних);
- предмети злочинного посягання (грошові кошти) можуть використовуватися у процесі правомірних фінансово-господарських операцій.

Сліди нецільового використання бюджетних коштів службовими особами мають вигляд певних фактів, явищ, які називають пошуковими ознаками.

Означена інформація про нецільове використання бюджетних коштів службовими особами можуть міститися в заявах, повідомленнях громадян, посадових осіб, громадських організацій, засобів масової інформації; письмових дорученнях і постановках слідчого; вказівках прокурора; ухвалах суду в справах кримінального провадження; матеріалах інших правоохоронних органів; у запитах оперативних підрозділів міжнародних правоохоронних органів та організацій інших держав, а також запитах повноважних державних органів, установ та організацій, визначених Кабінетом Міністрів України, матеріалах перевірок Рахункової палати Верховної Ради України; депутатських запитах; матеріалах перевірок контролюючих (ДФІУ, ДФСУ) та інших органів державної влади та управління, а також фактах, безпосередньо виявлених у процесі здійснення оперативно-розшукової діяльності оперативним працівником.

Співробітник ДЗЕ здійснює аналіз фінансово-господарської діяльності розпорядника бюджетних коштів щодо повноти та цільового використання бюджетних коштів, зокрема встановлює:

– підстави, що слугують критерієм вибору отримувачем бюджетних коштів того чи іншого розпорядника бюджетних коштів:

– характер взаємовідносин розпорядника бюджетних коштів із отримувачем;

– перевіряє наявність матеріалів перевірок у контролюючих органах, повноту приймання товарів, робіт, послуг напрями їх використання;

– аналізує фінансово-господарську діяльність отримувача бюджетних коштів в органах статистики (питання реєстрації, наявність дозвільних документів, матеріально-технічної бази), в органах фіскальної служби (фінансову спроможність, ділові зв'язки);

– вивчає досвід виконання попередніх угод із бюджетними коштами, встановлює його службових осіб (участь у діяльності інших суб'єктів господарювання);

– виявляє непрофесійні зв'язки одержувача бюджетних коштів із посадовими особами розпорядника коштів, органів влади та управління, контролюючих органів;

– перевіряє наявність матеріалів перевірок у контролюючих органах щодо одержувача бюджетних коштів;

– встановлює джерела надходження продукції, матеріалів до бюджетної установи [80, с. 141].

Пошуковими ознаками щодо виявлення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами є документальні факти про:

– безпідставне підвищення заробітної плати у тій чи іншій бюджетній установі, тобто за відсутності відповідного нормативно-правового акта який передбачає підвищений розмір заробітної плати;

– невмотивована виплата премії окремим працівникам бюджетної установи;

– накладення дисциплінарних стягнень на керівника бюджетної установи або на працівника фінансового відділу, який має право підпису грошових документів;

– проведення в бюджетній установі капітального або поточного ремонту, на який не було передбачено бюджетне фінансування у відповідному фінансовому році;

– придбання бюджетною установою окремих основних засобів високої вартості: автомобілів, комп'ютерів тощо;

– невідповідність даних про напрями діяльності установ-одержувачів бюджетних коштів в установчих документах цілям, профінансованих із бюджету, визначених у документах нормативного і планового характеру;

– невідповідність характеру господарської діяльності одержувача потребам, профінансованим за рахунок бюджетних коштів;

– фіктивність підприємства-одержувача бюджетних коштів;

– стійка фінансова неспроможність підприємства-одержувача бюджетних коштів;

– очевидна невідповідність профінансованих заходів цілям, встановленим у планових документах (розписі бюджету, плані асигнувань, кошторисі доходів і видатків, лімітних довідках);

– відсутність або невідповідність вказаної у документах мети, на яку виділяються кошти, законодавству;

– наявність у документах на виділення коштів заперечень з боку інших службових осіб (бухгалтерів, працівників юридичної служби, вищих службових осіб) або відсутність їхніх обов'язкових віз на документах;

– невідповідність характеру господарської діяльності одержувача цілям, на які виділено бюджетні кошти, тощо [133, с. 115–116].

Пошуковими ознаками, що вказують на власну корисну зацікавленість службових осіб, які виділяють бюджетні кошти, є: а) належність юридичних осіб-одержувачів бюджетних коштів їм або їхнім близьким родичам, знайомим (55,4%); б) ознаки, які вказують на одержання неправомірної вигоди розпорядником бюджетних коштів (44,6%).

З метою виявлення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами вивченню підлягають документи про:

- додатки до контрактів та актів приймання виконаних робіт щодо необґрунтованого завищення обсягу і вартості проведених робіт;
- систематичне укладення договорів із одними й тими самими контрагентами;
- накази та обґрунтування до них про необґрунтоване нарахування заробітної плати або премії за виконані роботи, послуги тощо;
- бухгалтерські звіти про списання за фіктивними або підробленими документами (квитанції на проживання в готелях, проїзні квитки тощо) підзвітних сум на відрядження;
- комісійні акти про додаткове списання витрачених бюджетних коштів внаслідок завищення обсягів фактично виконаних робіт, послуг;
- накладні та доручення щодо придбання товарів, оплата послуг неналежної якості за завищеними цінами, без конкурсу;
- банківські платіжні вимоги щодо оплати товарів чи послуг, які є сумнівними щодо цілей профінансованої програми;
- невідповідність даних про розміри бюджетних коштів у різних екземплярах одного документа (банківська вимога) або у різних документах (накладних), що відображають одну господарську або фінансову операції;
- невідповідності у змісті або формі одного документа (акта, накладної) як ознака його підробки.

Пошуковими ознаками нецільового використання бюджетних коштів шляхом необґрунтованого завищення виплати грошових засобів при виконанні окремих замовлень передусім є:

- листи підприємств-замовників щодо потреби виконання конкретних робіт.
- договори, укладені бюджетною організацією з підрядниками щодо виконання робіт та з додатками специфікації до них;
- акти про виконання відповідних робіт за договорами із підрядниками;
- платіжні доручення і вимоги на оплату за виконані роботи.

У цих документах існують ознаки матеріальної та інтелектуальної підробки про суми перерахованих грошей, яка, нібито, виділяється замовником.

У документах слід акцентувати на таких ознаках, як:

- відсутність виправлень вартості укладених договорів у тематичних картах (ТК-1) у разі укладання додаткових угод;
- перерахування коштів про виконання робіт за фіктивними звітами;
- відсутність у підприємства-замовника обґрунтованого списання матеріалів на здійснення таких робіт;
- відсутність документів, які свідчать про перерахування замовником сум за окремим платіжним дорученням із вказівкою конкретного виду виконаних робіт;
- наявність у двосторонніх актах завищених даних про виконану роботу;
- відсутність, за правило, реєстрації в канцелярії підприємства-виконавця листів підприємств-замовників про претензійну роботу та ін. [133, с. 114–115].

З метою виявлення правопорушень, пов'язаних із незаконним використанням бюджетних коштів під час виконання цільових програм, необхідно з'ясувати:

- 1) напрям цільових програм, які були затверджені повноважною радою та які 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 із бюджетів було передбачено на такі цілі, скільки фактично надійшло та використано;
- 3) чи виділялися бюджетні кошти на програми, які нереалізовані або реалізовані не в повному обсязі, а також на неперспективні програми;
- 4) чи проводилися аудит та фінансовий контроль за використанням коштів на виконання зазначених програм (якщо так, то ознайомитися з матеріалами ревізій);
- 5) порядок виконання програми, з'ясувати обсяг та джерела фінансування; встановити виконавців програми, їхні обов'язки, коло повноважень кожного з них [66, с. 143].

Під час проведення перевірок в установах, які є виконавцями певної державної цільової програми, ознаками, які можуть свідчити про порушення порядку використання бюджетних коштів та, відповідно, порушення законодавства про бюджетну систему України, є:

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

2) підробка документів, що містять обґрунтування необхідності виділення бюджетних коштів або недостовірну мету використання отриманих коштів;

3) комерційне використання цільових бюджетних коштів (внесення до статутних фондів комерційних структур, розміщення на депозитних рахунках);

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

5) придбання нерухомості, цінних речей та інші обставини, як свідчать про рівень життя посадових осіб, що розподіляють чи розпоряджаються бюджетними позиками, і не відповідає рівню особистих прибутків [66, с. 144; 180, с. 45–48].

Вивчення документів про нецільове використання бюджетних коштів службовими особами мають перевірятися із максимальною обережністю (зашифровано або через працівників бюджетної установи, які заслуговують на довіру), щоб службові особи не дізналися про перевірку та не знищили докази проти себе, не схилили потенційних свідків до неправдивих свідчень.

З огляду на аналіз отриманої інформації про нецільове використання бюджетних коштів службовими особами, необхідно здійснити такі заходи:

- вивчити структуру та умови роботи бюджетної установи;
- ознайомитися з обов'язками службової особи, щоб знати, чи могла вона вчинити те чи інше діяння;

– вивчити необхідні документи з метою ознайомлення з порядком їх проходження, з постановкою обліку, звітності, станом контролю, щоб переконатися, чи було діяння, за яке ймовірна кримінальне переслідування;

– вивчити матеріали, які знаходяться у слідчих органах, прокуратурі (наприклад, заява, за якою було відкрите кримінальне провадження або припинено досудове розслідування);

– провести перевірки підприємницьких структур, які виконують державні замовлення;

– отримати консультації у відповідних спеціалістів (наприклад, у бухгалтера-ревізора, технолога, експерта);

– отримати письмові та усні пояснення у службових осіб і співробітників бюджетної установи та підприємницьких структур;

– використати інші оперативні можливості [213, с. 150].

Відтак, на наш погляд, для забезпечення виявлення правопорушень, пов'язаних із нецільовим використанням бюджетних коштів, необхідно:

– налагодити постійне надходження від громадян інформації про осіб, що здійснюють протиправну діяльність у бюджетній сфері;

– аналізувати наявну інформацію щодо бюджетних установ, визначити найбільш уражені такими видами правопорушень об'єкти (структури), здійснювати розстановку сил і засобів підрозділів ДЗЕ НПУ;

– з метою виявлення нецільового використання бюджетних коштів налагодити взаємодію з контролюючими органами (ДКСУ, ДФСУ, ДФІУ) з метою відстеження використання бюджетних коштів;

– здійснювати відпрацювання території обслуговування задля виявлення підприємницьких структур, які надають послуги за бюджетні кошти.

Безперечно, головним джерелом отримання такої інформації залишаються оперативні джерела. Однак, незалежно від джерела отриманої інформації, виявлення злочинів у бюджетній сфері вимагає використання оперативних та оперативно-технічних можливостей, оскільки лише на основі свідчень практично неможливо довести причетність до злочину.

П. П. Артеменко зазначає: інформація, зафіксована за допомогою технічних засобів у предметній (речовій) формі, за певних умов може перетворитись на доказову інформацію, оскільки на момент фіксації об'єкт (носій) інформації стає документом – джерелом похідних доказів [17, с. 13].

Для виявлення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами необхідно скористатися допомогою осіб (на засадах добровільності), які мають доступ до фінансової документації. Така допомога передбачена п. 13 ст. 8 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність». Співробітництво на конференційній основі як метод ОРД дає змогу розкрити злочин, який може мати конспіративний та латентний характер [107, с. 134].

До службових осіб, які володіють інформацією про вчинення нецільового використання бюджетних коштів, належать:

– працівники бухгалтерії, за допомогою яких імовірно попереднє ознайомлення з бухгалтерською документацією. За попереднього аналізу таких документів вже на ранніх стадіях можна виявити вчинення злочину, без залучення фахівців, встановити факти нецільового використання бюджетних коштів;

– матеріально-відповідальні особи (касири) та працівники, які здійснюють обрахування вартості робіт або послуг (економічно-планових відділів). Спілкуючись із цими особами, можна отримати конкретні відомості щодо безпідставного списання підзвітних сум на відрядження, завищення фактичних витрат на покупку товарів, проведення робіт та отримання послуг, що фінансуються з бюджету, укладання угод на проведення ремонтних робіт із фіктивними фірмами та проведення ремонту за кошти, що не передбачені кошторисом і списання витрат за рахунок бюджетних коштів. Необхідно, зокрема, з'ясувати, в яких стосунках (дружніх, або родинних) знаходяться працівники відділу бухгалтерії з: керівниками бюджетних установ та їхніми заступниками, касиром, матеріально-відповідальними особами. Це потрібно

для встановлення ймовірності змови службових осіб із метою вчинення злочинів, предметом яких будуть бюджетні кошти;

– службові особи органів Державного казначейства, які можуть сприяти нецільовому використанню бюджетних коштів, надаючи дозвіл на перерахування їх комерційним структурам;

– ревізори ДФГУ, аудитори, які, своєю чергою, теж володіють інформацією про нецільове використання бюджетних коштів під час виявлення ними бюджетних правопорушень у процесі ревізії [121, с. 19].

З цього приводу М. О. Бандурка стверджує, що практичне значення має опитування таких осіб, що є важливим джерелом інформації і здійснюється для встановлення очевидців злочину [22, с. 69].

Під час спілкування із зазначеними особами, які представляють інтерес для працівників ДЗЕ, необхідно враховувати специфіку їхніх функціональних обов'язків та взаємин із посадовими особами, що можуть перебувати в корупційних стосунках. Використовуючи специфічні функціональні повноваження, вони можуть вчиняти злочини або бути співучасниками. До таких осіб необхідно віднести заступників керівників бюджетних установ, головних бухгалтерів, бухгалтерів, касирів та інших матеріально-відповідальних осіб, які причетні до отримання, збереження, використання або видачі товарно-матеріальних цінностей.

Отже, виявлення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами здійснюється підрозділами ДЗЕ із використанням сил і засобів оперативно-розшукової діяльності, де основу становить оперативний пошук, який дає змогу: визначити ознаки латентних злочинів, пов'язаних із нецільовим використанням бюджетних коштів; встановити службових осіб, які готують, вчиняють або вчинили такі злочини; здійснити оперативну перевірку отриманої первинної інформації завдяки оперативним методам та економічному аналізу для отримання підстав для документування фактів протиправної діяльності.

3.3 Удосконалення методики припинення (документування) оперативними підрозділами ДЗЕ НПУ нецільового використання бюджетних коштів службовими особами

Згідно з доповненням до Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» від 13 квітня 2012 року № 4652-VI, оперативні підрозділи у межах своїх повноважень відповідно до законів, що становлять правову основу оперативно-розшукової діяльності, вживають необхідних оперативно-розшукових заходів щодо своєчасного припинення злочинів (ч. 1 ст. 7).

Тлумачний словник сучасної української мови детермінує слово «припинити» так: «спонукати кого-небудь перестати робити щось» [44, с. 1126], зупинити рух чого- або кого-небудь, переривати якусь дію» [203, с. 720].

В. І. Сервецький припинення злочинів тлумачить як застосування оперативно-розшукових заходів до конкретної особи або групи осіб, щоб позбавити їх реальної можливості продовжувати вчинення злочину. Припинення злочину відтак передбачає: наявність інформації про те, що вчиняється злочин; прямий контакт із фігурантом для того, щоб припинити його дію і, за можливості, затримати його для подальших слідчих дій [110, с. 781].

Своєю чергою, В. С. Овчинський і К. К. Горяінов припинення злочинів визначають як процес застосування таких оперативно-розшукових заходів, за допомогою яких припиняється злочинна діяльність особи на стадії підготовки або незакінченого замаху на злочин [208, с. 22].

А. І. Алексєєв і Г. Г. Сінілов у монографії «Актуальні проблеми теорії оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ» (1972) у рамках вирішення завдання процесу припинення злочину прийнято розрізняти дві тісно пов'язані між собою складові: 1) виявлення оперативно-розшуковим шляхом фактичних даних – носіїв доказової інформації, які дозволяють вжити передбачених законом заходів стосовно підозрюваних осіб; 2) забезпечення застосування до підозрюваних процесуальних можливостей для припинення злочинних дій [3, с. 144–164].

Практичні засади припинення злочинів ґрунтовно розроблені ученим Р. С. Белкіним у роботі «З'ясування ознак злочину», де він обґрунтовує теорію поєднання слідчих дій і оперативно-розшукових заходів, які полягають у такому:

– під час порушення справи за оперативними даними зміст і результати вжитих оперативних заходів визначають характер і тактику первинних слідчих дій, за допомогою яких здійснюється реалізація оперативних даних;

– оперативно-розшукові заходи слугують засобом створення умов для проведення у подальшому конкретних слідчих дій. Ця форма поєднання може мати і зворотний характер, коли слідча дія проводиться з метою створення оптимальних умов для вжиття тих або інших оперативно-розшукових заходів [26, с. 795].

Сучасне поняття припинення економічного злочину – це визначена законодавством і нормативно-правовими актами комплексна діяльність оперативних підрозділів і органів досудового слідства, спрямована на встановлення наявності або відсутності суспільно небезпечного діяння, збирання доказів вини особи, яка його вчинила, з метою притягнення її до кримінальної відповідальності та відшкодування збитків, завданих злочинною діяльністю, а також установа та усунення причин і умов, що сприяють учиненню злочинів [192, с. 92–93].

До прийняття нового Кримінального процесуального кодексу 2012 р. такі вказані поняття вживалися як «розкриття злочину».

Д. В. Гребельський свого часу зауважив на двох важливих обставинах, що безпосередньо стосуються процесу розкриття злочинів, а саме: 1) цей вид діяльності – комплексна функція слідчих і оперативних підрозділів (кінцевий результат процесу розкриття); 2) розкриття злочинів оперативним шляхом – службова функція оперативно-розшукових служб ОВС [50, с. 7].

У Міжнародній поліцейській енциклопедії розкриття злочинів визначається як діяльність оперативних підрозділів, органів досудового слідства, спрямована на виявлення ознак, подій, встановлення обставин,

причин і умов, що сприяли злочину, осіб, котрі його вчинили. А також створення умов для забезпечення повноти й об'єктивності зібраних доказів, що дає змогу притягти винних до відповідальності [109, с. 717].

Завдання припинення нецільового використання бюджетних коштів окреслюється у процесі досудового розслідування таких злочинів і передусє оперативно-розшуковому документуванню злочинних дій.

Основи оперативно-розшукового документування розробили свого часу О. А. Алексєєв, К. Г. Антонов, О. М. Бандурка, Р. С. Белкін, Д. В. Гребельський, Е. О. Дідоренко, О. Ф. Долженков, І. П. Козаченко, Я. Ю. Кондратьєв, А. Г. Лекар, Д. Й. Никифорчук, Б. Я. Нагіленко, Ю. Ю. Орлов, В. Л. Ортинський, Л. П. Скалозуб, Г. К. Синілов, В. Г. Самойлов, О. Ю. Шумілов та ін.

Термін «документувати» – означає обґрунтовувати документами [214, с. 236].

Під документуванням у теорії оперативно-розшукової діяльності розуміють виявлення та фіксацію фактичних даних із метою їх використання у кримінальному судочинстві [110, с. 226].

У процесі документування злочинних дій виявляються і закріплюються фактичні дані про подію злочину (час, місце, спосіб, обставини вчинення злочину) тощо.

Зміст терміна «документування» повинен виражати одну стадію оперативно-розшукового процесу – фіксацію здобутої оперативної інформації.

Р. С. Белкін окреслює документування як своєрідний процес спеціального дослідження події злочину за допомогою оперативно-розшукових сил, засобів і методів, де основою є філософські категорії теорії пізнання, діалектики і логіки. У цьому процесі дослідження застосовуються загальногносеологічні методи пізнання – емпіричні та логічні [26, с. 238–254].

У разі виявлення ознак нецільового використання бюджетних коштів службовими особами оперативний підрозділ, який здійснює оперативно-розшукову діяльність, зобов'язаний невідкладно передати зібрані матеріали, в яких зафіксовано фактичні дані про протиправні діяння окремих осіб і груп,

відповідальність за які передбачена ст. 210 КК України, до відповідного органу досудового розслідування для відкриття та здійснення досудового розслідування в порядку, передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом України.

Згідно зі ст. 99 КПК України, матеріали, в яких зафіксовано фактичні дані про протиправні діяння окремих осіб і груп осіб, зібрані оперативними підрозділами з дотриманням вимог Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», за умови відповідності вимогам цієї статті, є документами та можуть використовуватися в кримінальному провадженні як докази.

Теорію оперативно-розшукового документування розробив В. Г. Самойлов і визначає як процес виявлення оперативно-розшуковим шляхом фактичних даних (доказів), які свідчать про причетність осіб до підготовки або вчинення злочинів і забезпечення можливості використання зібраних у кримінальному процесі даних із метою притягнення підозрюваних осіб до кримінальної відповідальності [184, с. 9].

Під оперативно-розшуковим документуванням розуміється сукупність оперативно-розшукових заходів, спрямованих на виявлення та фіксацію фактичних даних, які мають значення для запобігання злочинам та їх розкриття, з метою використання їх як доказів у кримінальному судочинстві. Виявлені у процесі документування фактичні дані використовуються для одержання судових доказів шляхом проведення певних слідчих дій [110, с. 226].

М. І. Погорецький до основних напрямів оперативно-розшукового документування відносить: установлення осіб, які мають відомості про злочинні діяння, та фіксація цих відомостей; виявлення та збереження предметів і документів, які у подальшому можуть стати речовими або письмовими доказами у кримінальному провадженні; фіксацію злочинних дій правопорушників (із використання спецтехніки) [110, с. 612].

На нашу думку, документування – це своєрідний процес спеціального дослідження події злочину за допомогою оперативно-розшукових сил, засобів і методів, що ґрунтується на філософській категорії теорії пізнання, діалектики і логіки. У цьому процесі дослідження використовуються загальногносеологічні методи пізнання – емпіричні і логічні. Процес здійснення оперативно-розшукових заходів, спрямованих на вирішення окресленого завдання, отримав найменування «документування злочинних дій тих, що підозрюються у злочині». Це найменування є умовним із таких міркувань.

По-перше, термін «документування» ідентичний виразу «документальне оформлення», вживаному в бухгалтерському обліку. Проте документування у процесі здійснення оперативно-розшукових заходів не тотожне документальному оформленню. За змістом – це дії, що забезпечують під час оперативної діяльності процес доказування, який може згодом здійснюватися у рамках кримінально-процесуальної діяльності.

По-друге, результатом цього процесу є отримання фактичних даних не тільки про злочинні дії тих, хто підозрюється, а й про обставини, що свідчать про характер і розмір збитку, умови, які сприяють вчиненню злочину, та ін.

По-третє, виявляються такі дані, які свідчать про справжню роль у вчиненому злочині кожного з підозрюваного.

Документуючи дії підозрюваних, необхідно виявити оперативно-розшуковим шляхом фактичні дані, які становлять оперативний інтерес. Відмінність таких даних від звичайних аргументів і міркувань полягає в тому, що вони є не думками і розумовими формами, а фактами, фактичними даними, які, відображаючись у нашій свідомості, набувають форми логічних доводів, аргументів, доказів. Причому це повинні бути такі дані, які можна було б використовувати при розслідуванні кримінального провадження (які охоплюють предмет документування) для встановлення наявності або відсутності обставин, що мають значення для прийняття правильного рішення у справі.

Предмет документування – це обставини, які у кримінальному провадженні підлягають доказуванню (ст. 91 КПК України), зокрема:

- 1) подія кримінального правопорушення (час, місце, спосіб та інші обставини вчинення кримінального правопорушення);
- 2) винуватість обвинуваченого у вчиненні кримінального правопорушення, форма вини, мотив і мета вчинення кримінального правопорушення;
- 3) вид і розмір шкоди, завданої кримінальним правопорушенням, а також розмір процесуальних витрат;
- 4) обставини, які впливають на ступінь тяжкості вчиненого кримінального правопорушення, характеризують особу обвинуваченого, обтяжують чи пом'якшують покарання, виключають кримінальну відповідальність або є підставою для закриття кримінального провадження;
- 5) обставини, що є підставою для звільнення від кримінальної відповідальності або покарання [92 с. 25].

У рамках дослідження встановлено, що підрозділам ДЗЕ НПУ для успішного документування нецільового використання бюджетних коштів службовими особами належить вміти здійснювати розстановку сил і засобів у бюджетній сфері України, а також знати:

- необхідні нормативно-правові акти, що регламентують цільове використання бюджетних коштів;
- особливості діяльності бюджетної сфери, документообіг та порядок цільового використання бюджетних коштів;
- найбільш поширені обставини, які сприяють учиненню нецільового використання бюджетних коштів службовими особами;
- види і способи вчинення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами тощо.

У сучасній сфері протидії зазначеним злочинам актуальними є питання, пов'язані з удосконаленням процесу відкриття кримінального провадження на підставі оперативно-розшукової інформації. Згідно зі ст. 7 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність», у разі виявлення ознак злочину

оперативний підрозділ, який здійснює оперативно-розшукову діяльність, зобов'язаний невідкладно передати зібрані матеріали, в яких зафіксовано фактичні дані про протиправні діяння окремих осіб і груп, відповідальність за які передбачена Кримінальним кодексом України, до відповідного органу досудового розслідування для відкриття та здійснення досудового розслідування у порядку, передбаченому Кримінальним процесуальним кодексом України.

Удосконалення взаємодії оперативних працівників зі слідчими становить резерв підвищення ефективності розслідування, оскільки головний її зміст, розслідуючи злочини по лінії економіки, – це насамперед проведення слідчих (розшукових) дій, які можуть доручатися оперативному працівнику.

Оперативно-розшукова діяльність не зводиться лише до виявлення та отримання первинних фактичних даних про кримінальні факти, події, предмети, осіб, а охоплює порядок перевірки їх достовірності, яка здійснюється у межах оперативної роботи.

На стадії документування нецільового використання бюджетних коштів службовими особами співробітникам ДЗЕ НПУ необхідно з'ясувати:

– час, місце, спосіб здійснення та інші обставини протиправного діяння, тобто події злочину (45,6%);

– причетність службових та інших осіб до підготовки або здійснення дій, що кваліфікуються як нецільове використання бюджетних коштів (55,6%);

– стан фінансово-господарської діяльності установи та відповідних підписів щодо розпорядження бюджетними коштами службовими особами (89,7%);

– обставини, що пом'якшують або обтяжують вину, а також відомості, що характеризують службову особу (11,2%);

– місцезнаходження документів, майна, цінностей і грошових коштів, набутих злочинним шляхом (88,7%);

- характер і розмір збитку, заподіяного злочином (99,1%);
- обставини, що сприяють учиненню злочину (12,4%).

Відтак очевидно, що до обов'язкових чинників із припинення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами належать: встановлення способу вчинення злочину (виявлення і фіксація відповідних фінансових і господарських документів); встановлення предмета злочину (бюджетні кошти великих розмірів, збитки в тисячу і більше разів перевищують неоподаткований мінімумі доходів громадян); проведення ревізії фінансово-господарської діяльності (визначення суми грошових коштів щодо їх нецільового використання); проведення відповідних судових експертиз (економічних, почеркознавчих, будівельно-технічних та ін.) для підтвердження злочинної діяльності посадової особи.

Основними недоліками та помилками під час використання результатів оперативно-розшукової діяльності у кримінальному провадженні нецільового використання бюджетних коштів службовими особами є: неякісне проведення невідкладних слідчих (розшукових) дій (35% вивчених справ кримінального провадження); неповна доказова інформація (7% – здійснення неповного комплексу експертних досліджень тощо); недостатнє використання доказової інформації (13% справ – суперечливість і недостатня обґрунтованість висновків слідчого, недоотримання документів як речових доказів до матеріалів справи тощо); наявність типових помилок під час призначення експертиз (25% справ – нечітке формування питань, неправильний вибір виду експертизи); недоліки під час взаємодії слідчого і оперативного працівника (10%) та ін.

Основні докази нецільового використання бюджетних коштів службовими особами охоплюють матеріальну сферу і обов'язково містяться у документах, які відображають певні господарські, фінансові та нормотворчі операції. Кожна фінансова і господарська операція підлягає обов'язковій реєстрації за допомогою документів та електронних носіїв (комп'ютерів), які є найпоширенішими джерелами доказів у кримінальних провадженнях.

Термін «документ» походить від лат. *documentum* – свідчення, доказ чого-небудь. Документ – матеріальний об'єкт, у якому зафіксовані відомості про факти, що відбулися чи як передбачувані [203, с. 258].

В. Ю. Шепітько, досліджуючи документи судово-слідчої практики, поділяє їх на такі види: 1) письмові (тексти, цифри та інші записи); 2) графічні (креслення, малюнки, схеми); 3) фотодокументи; 4) кіно- та відеодокументи; 5) фотодокументи; 6) електронні документи.

Учений визначає, що за процесуальною природою письмові документи можуть бути і письмовими, і речовими доказами. Документи – речові докази, що мають значення для розслідування не тільки завдяки своєму змістові, а й через своє існування, а також спосіб виготовлення та інші матеріальні ознаки. *Документи – речові докази* у справі не замінюються. Вони можуть бути засобом учинення злочину чи засобом його приховування, предметом злочинного посягання. *Документи – письмові докази* мають значення для встановлення істини у справі завдяки лише своєму змісту (наприклад, висновок експерта, акт ревізії та ін.). Документи – письмові докази не є об'єктом криміналістичного дослідження і можуть замінюватися у справі копіями або дублікатами. У практиці техніко-криміналістичних досліджень зазвичай мають справу з письмовими документами як речовими доказами [115, с. 35].

У сфері нецільового використання бюджетних коштів службовими особами документи є письмовими доказами і мають основне значення для встановлення істини у справі. Основними відомостями, зокрема, є: найменування і дата складання документа; назва й адреса установи (підприємства), що складала документ; сторони, які беруть участь у здійсненні операції; зміст здійснюваної угоди; підстава для здійснення операції; одиниці виміру й обсяг операції (у натуральному і вартісному вияві); номер документа; підписи відповідальних (посадових) осіб; відтиски печаток та штампів. Для здійснення фінансових операцій (із використанням підприємницької та банківської сфер) із бюджетними

коштами використовуються електронні документи. Згідно із Законом України «Про електронні документи і електронний документообіг», електронний документ – це документ, інформація в якому зафіксована у вигляді електронних даних, включаючи його обов’язкові реквізити. Електронний документ може бути створений, переданий, збережений, перетворений електронними засобами у візуальну форму. У цьому нормативному акті визначено також поняття електронного підпису – це обов’язковий реквізит електронного документа, який використовується для ідентифікації автора та/або підписувача електронного документа іншими суб’єктами електронного документообігу [158, с. 3].

О. Кобилянський зазначає, що сучасний розвиток технологій обумовив появу документів і на сучасних паперових носіях інформації. Такі документи належать до класу техніко-кодованих, вони містять запис, доступний для відтворення лише за допомогою технічних засобів, зокрема звуковідтворювальної, проєкційної апаратури або комп’ютера. З усієї кількості існуючих документів розглянемо ті, що вирізняються способом запису й зчитування інформації. Відповідно до такої ознаки, документи на сучасних носіях інформації поділяють на: документи на перфорованих носіях інформації (перфоровані документи) – перфокарти, перфострічки, апертурні карти; документи на магнітних носіях інформації (магнітні документи), до яких належать магнітні стрічки, магнітні карти, магнітні диски (гнучкі (дискети) й тверді), а також відеодиски; документи на оптичних носіях інформації (оптичні документи), групу яких утворюють мікрографічні документи (мікрофільми, мікродиски, мікрокарти), оптичні диски; документи на голографічних носіях інформації (голографічні документи) [93, с. 84].

У процесі документування оперативні працівники повинні вживати усіх заходів щодо виявлення та збереження предметів і документів, які після відкриття кримінального провадження можуть стати доказами у справі.

Задля належного документування нецільового використання бюджетних коштів службовими особами підлягають вивченню і фіксації документи:

- які визначають підстави надання, обсяг, розподіл та цільове призначення бюджетних коштів;

- що визначають посадовий стан, компетенцію службової особи, яка є суб'єктом злочину цього виду (наказ на призначення, службові обов'язки, взірці банківських підписів);

- що визначають організаційно-правовий статус та джерела фінансування підприємства, на якому вчинено злочин;

- бухгалтерського обліку та фінансової звітності;

- що свідчать про укладання певних угод та стають підставами для їхньої оплати;

- казначейські (банківські) документи щодо використаних бюджетних коштів;

- документи, які складаються при розрахунках із застосуванням казначейських векселів;

- чорнові записи та неофіційне листування службових осіб, що мають значення для кримінального провадження;

- нормативно-правові або розпорядчі акти, які змінюють доходи і видатки бюджету всупереч встановленому законом порядку, видані службовою особою або затверджені її наказом;

- пов'язані з прийняттям та реєстрацією нормативно-правових або розпорядчих актів та ін. [185, с. 258].

Діяльність оперативного співробітника щодо виявлення свідків, з'ясування обсягу і характеру відомостей, якими вони володіють, повинна формуватися з урахуванням складу вчиненого нецільового використання бюджетних коштів і основних способів дії винних, їхніх підступних задумів задля приховання своїх злочинних діянь.

Свідками нецільового використання бюджетних коштів службовими особами можуть бути:

- а) керівники вищого рівня щодо порушника – службової особи, з якими узгоджуються або яким доводяться до відома певні дії, документи, рішення;

б) підпорядковані службові особи, які розробляють, підписують певні документи або з якими обговорюються відповідні рішення;

в) звичайні працівники і службовці установ, підприємств і організацій, де було скоєно злочин, які внаслідок своєї професійної діяльності беруть участь у відповідній господарській, фінансовій, плановій або нормотворчій діяльності;

г) працівники органів, що здійснюють попередній і поточний контроль за дотриманням бюджетного законодавства та касове обслуговування відповідних бюджетів або установ;

г) працівники підпорядкованих установ, які виконують вимоги незаконно виданих нормативно-правових або розпорядчих актів;

д) працівники органів і установ, які виділяють бюджетні кошти, що потім використовуються з порушенням;

е) службові особи і працівники установ-одержувачів бюджетних коштів, використаних із порушеннями;

є) інші особи, котрі випадково були очевидцями певних злочинних дій [185, с. 260–261].

Для документування матеріальних слідів у сфері нецільового використання бюджетних коштів службовими особами, у разі безпідставної не виплати заробітної плати необхідно:

а) із Управління праці Державної адміністрації отримати, згідно зі запитом, документальне підтвердження, яка бюджетна установа має заборгованість із виплати заробітної плати з розшифруванням періоду цієї заборгованості;

б) із відділу Державного казначейства (за територіальністю) отримати копії платіжних документів щодо перерахування коштів із бюджету на рахунок установи для виплати заробітної плати;

в) за допомогою наявних джерел отримати копії з виписок по розрахункових рахунках установи або обігово-сальдових відомостях за відповідний період та журналах-ордерах і касовій книзі, у яких

відображається рух коштів на розрахунковому рахунку та в касі бюджетної установи. При опрацюванні зазначених документів звернути увагу, на які цілі були витрачені зарплатні грошові кошти;

г) отримати виписки чи копії авансових звітів щодо руху коштів на розрахунковому рахунку установи і проаналізувати: кому видавалися кошти, на які цілі вони були використані, чи погашалася дебіторська заборгованість; чи використовувалися кошти для побіжних ремонтів приміщень, роботи транспорту або оплати відряджень, чи надавалася матеріальна допомога співробітникам (якщо так, то з яких причин);

г) отримати письмові пояснення від бухгалтерських працівників бюджетної установи щодо дійсного витрачання зарплатних грошей за непризначенням;

д) отримати письмові пояснення від керівництва установи, в тому числі від головного бухгалтера (старшого бухгалтера), з яких причин не було виплачено заробітну плату працівникам установи [121, с. 26–27].

Певні особливості має документування матеріальних слідів вчинення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами при проведенні ремонтних робіт. Цей злочин може вчинюватись і шляхом перерахування коштів на рахунки фіктивних фірм, і через списання коштів на вже виконані роботи. Відтак за таких умов у процесі документування необхідно:

а) за запитом отримати копію рішення вищого відповідного рівня керівництва у бюджетній сфері щодо фінансування ремонту визначеного об'єкта установи та обсягу такого фінансування;

б) у Державному казначействі отримати копії платіжних вимог щодо перерахування виділених сум на відповідний рахунок бюджетної установи (роздруківка, що засвідчує, на які цілі виділялися бюджетні кошти установі);

в) від працівників установи, що перевіряється, отримати письмові пояснення (заступника з економічних питань та його підлеглих), чи фактично був проведений ремонт (якщо так, то в якому обсязі);

г) від працівників бухгалтерії отримати письмові пояснення: за рахунок яких джерел було розраховано з виконавцями ремонтних робіт (копії платіжних вимог); коли було проведено ремонт та яким підприємством (договір); отримати з допомогою цих працівників копії первинних документів (акти приймання робіт), які підтверджують виконання робіт; встановити підприємство, яке проводило ремонтні роботи, і отримати копії договору про здійснення ремонту та банківські виписки про отримання грошей від бюджетної організації за виконану роботу;

г) провести зустрічну перевірку на цьому підприємстві на предмет перевірки фактичного виконання ремонтних робіт;

д) порушити в установленому законом порядку питання про проведення Державною фінансовою інспекцією України перевірки використання коштів на проведення ремонтних робіт [121, с. 27–28].

Особливості документування нецільового використання бюджетних коштів службовими особами при виділенні КМУ грошових засобів на цільові програми для розвитку інфраструктури держави (житлово-комунального господарства, ремонту і будівництва автошляхів та ін.) та окремих галузей економіки (паливно-енергетичного комплексу, агропромислового комплексу, на ліквідацію наслідків стихійного лиха),

При документуванні фактів нецільового використання бюджетних коштів, які спрямовуються на будівництво, ремонт, утримання будівель, автомобільних доріг, необхідно:

– в облдержадміністраціях, службах автомобільних доріг областей та в регіональних підрозділах ДАК «Автомобільні дороги України» отримати відомості щодо коштів, виділених із державного та місцевих бюджетів на проведення будівництва або ремонт автомобільних доріг загальнодержавного та місцевого значення, і встановити об'єкти будівництва;

– встановити безпосередніх виконавців будівництва, з якими укладено відповідні угоди або які визначені переможцями на проведення зазначених робіт тендерними комітетами при облдержадміністраціях та інших органах виконавчої влади;

– здійснити огляд об’єктів будівництва з метою встановлення візуальних ознак проведення будівельних робіт або їх відсутності;

– вивчити проектно-кошторисну документацію задля встановлення ймовірних розбіжностей між даними, що містяться в документації про об’єкт будівництва з фактичними даними об’єкта будівництва;

– на підприємствах, що здійснювали будівельні роботи, вивчити бухгалтерські документи, які підтверджують факт здійснення будівельних або ремонтних робіт, закупівлю необхідних для цього матеріальних цінностей, використання будівельної та іншої спеціальної техніки, нарахування заробітної плати тощо, з метою фіксації обсягу виконаних робіт. Особливу увагу приділити актам виконаних робіт (форма 2-КБ), в яких зазначаються об’єкти будівництва, використані матеріали та безпосередні витрати на будівництво. За необхідності провести зустрічні перевірки інших суб’єктів господарювання, які здійснювали постачання матеріалів, надавали техніку тощо. Слід зазначити, що акт форми 2-КБ є офіційним звітним документом використання державних коштів, один із примірників якого подається виконавцем робіт до органів державного казначейства;

– у разі встановлення фактів використання коштів державного та місцевих бюджетів на ремонтно-будівельні роботи інших об’єктів, аніж тих, що визначені відповідними кошторисами, необхідно здійснити документальну фіксацію цих фактів. Для цього можна залучити фахівців органів Державної фінансової інспекції України;

– у разі встановлення фактів імовірного завищення обсягу виконаних робіт із будівництва або ремонту автомобільної дороги до перевірки необхідно долучити відповідних спеціалістів для проведення експертного дослідження об’єкта будівництва на предмет відповідності фактично затрачених матеріалів та виконаних робіт зазначеним в актах виконаних робіт;

– встановити службових осіб служб автомобільних доріг областей, регіональних підрозділів, інших суб’єктів господарювання, які безпосередньо

брали участь у розподілі та використанні коштів і які в подальшому підписували акти виконаних робіт.

Для документування нецільового використання бюджетних коштів службовими особами, виділених за державними програмами на фінансову підтримку агропромислових підприємств, що перебувають в особливо складних кліматичних умовах, необхідно скерувати такі запити:

1) до районного відділу Державного казначейства України з метою отримання інформації про суб'єкти підприємницької діяльності агропромислового комплексу регіону, що отримали фінансову допомогу;

2) до управління сільського господарства та продовольства обласних державних адміністрацій з метою витребування копії документів, що були підставою для прийняття зазначених рішень, а саме: звернення про виділення коштів; результати фінансово-господарської діяльності підприємства; довідку гідрометслужби про природно-кліматичні умови, у яких перебуває сільгосп підприємство; дані агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення;

3) до районного відділу земельних ресурсів з метою встановлення природної родючості ґрунтів, що підтверджується даними агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення;

4) до сільськогосподарського підприємства, якому виділена фінансова підтримка, для отримання копій таких документів: звернення про виділення коштів із визначенням напрямів їхнього використання; довідки про результати фінансово-господарської діяльності підприємства; довідки гідрометслужби про природно-кліматичні умови, у яких перебуває сільгосп підприємство; довідки даних агрохімічної паспортизації земель сільськогосподарського призначення; довідки даних про використання коштів, виділених на фінансування; первинних бухгалтерських документів, що свідчать про використання коштів державного бюджету.

Після підтвердження вчинення злочину, передбаченого ст. 210 КК України, зазначені матеріали необхідно передати слідчому для введення

відомостей до Єдиного реєстру досудових розслідувань та проведення невідкладних слідчих (розшукових) дій одночасно зі заходами щодо забезпечення місця збереження фінансових та господарських документів та комп'ютерного обладнання, на якому розміщені електронні документи;

– вилучити оригінали фінансових та господарських документів у державних установах, казначейства, банках, держадміністрації та підприємницьких структурах;

– провести внутрішній огляд комп'ютерних мереж у бюджетних установах та отримувачів бюджетних коштів, під час якого у протоколі огляду за участю відповідного спеціаліста та двох понятих зафіксувати факт наявності електронних документів про співпрацю між ними;

– допитати службових осіб та інших співробітників бюджетної установи та комерційних структур, причетних до злочину;

– призначити ревізію фінансово-господарської діяльності бюджетної установи з метою визначення суми нецільового використання бюджетних коштів та грошових потоків їх спрямування;

– призначити судові експертизи залежно від галузі використання бюджетних коштів та способу їх нецільового витрачання.

Відповідно до ст. 94 КПК України, процесуальними джерелами доказів поряд із показаннями, речовими доказами, документами, є висновки експерта. У разі вирішення питань щодо призначення судових експертиз необхідно керуватися вимогами Закону України «Про судову експертизу», інших чинних законів і підзаконних актів, що регламентують питання судової експертизи, Інструкції про призначення та проведення судових експертиз, затвердженої наказом Міністерства юстиції України від 08.10.1998 р. № 53/5. Слід також зважати на роз'яснення Вищого Господарського суду України від 11.11.1998 р. № 02-5/424 «Про деякі питання практики призначення судової експертизи».

Експертиза (франц. – *expertise*, від лат. *ex-pertus* – досвідчений, випробуваний) – вивчення, перевірка, аналітичне дослідження, кількісна

чи якісна оцінка висококваліфікованим фахівцем, установою, організацією певного питання, явища, процесу, предмета тощо, які вимагають спеціальних знань у відповідній сфері суспільної діяльності [109, с. 220].

Експерт – це особа, яка має необхідні знання для надання висновку досліджуваних питань, відповідну вищу освіту, освітньо-кваліфікаційний рівень не нижче спеціаліста-експерта у певній спеціальності [202, с. 54].

Для розслідування нецільового використання бюджетних коштів службовими особами можуть призначатися такі експертизи:

– техніко-криміналістична експертиза документів – для встановлення технічних засобів їх виготовлення, ототожнення підписів службових осіб та відбитків печаток і штампів бюджетної організації;

– почеркознавча – для визначення підробок угод і додатків до них, різноманітних актів, платіжних відомостей, товарних та товарно-транспортних накладних;

– економічна – для встановлення фінансово-господарської стану одержувача бюджетних коштів;

– будівельно-технічна – для точного й достовірного встановлення якості будівельних і ремонтних робіт, виконаних на всіх етапах будівництва, їхньої відповідності будівельним нормам і договорам, а також якості і кількості використаних будівельних матеріалів та їхньої відповідності вказаній будівельно-монтажній документації [59, с. 283–284].

Наприклад, до проведення будівельно-технічного дослідження об'єкта будівництва (автомобільної дороги) можна залучати спеціалістів наукових інститутів судових експертиз та їх філіалів щодо встановлення фактичного виконання дорожніх робіт, у тому числі з будівництва та реконструкції автомобільних доріг, що передбачає проведення твердого покриття та капітально ремонту. До звернення обов'язково додається: проектно-кошторисна документація об'єкта будівництва; акти виконаних прихованих робіт; акти виконаних земельних робіт; акти виконаних робіт форми 2-КБ та ін.

У процесі вивчення матеріалів експертиз виявлено ознаки, які свідчили про службове підроблення під час використання бюджетних коштів на цільові програми, зокрема:

- 1) відступ від регламенту при виділенні бюджетних коштів;
- 2) підписання документів особами, не уповноваженими на підписання відповідних документів (начальниками фінансових відділів);
- 3) розбіжності у реквізитах і змісті окремих документів, а також примірниках одного й того ж фінансово-господарського документа (накладних);
- 4) списання коштів на витрати, що є сумнівними щодо їхнього цільового використання (на поточні ремонти установ);
- 5) недійсні відтиски печаток та штампів бюджетних установ (належать комерційним структурам);
- б) очевидні підробки підписів керівника чи його заступника, а також головного бухгалтера (виконано пересічним бухгалтером).

Крім цього, можуть проводитися й інші експертизи, залежно від напряму зібраних матеріалів розслідування та використання службовими особами способів захисту від кримінального переслідування.

У контексті окресленого питання важливе місце посідає взаємодія слідчого та оперативного працівника. У процесі припинення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами необхідно відпрацювати дієвий механізм такої взаємодії шляхом проведення комплексу невідкладних слідчих (розшукових) дій та негласних слідчих (розшукових) дій.

Комплекс оперативно-розшукових заходів та слідчих (розшукових) дій має рекомендований характер, не є вичерпним і повним. Залежно від конкретної оперативно-слідчої ситуації він може постійно вдосконалюватися з урахуванням специфіки індивідуального підходу до кожного окремого виду і способу вчинення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами.

Висновки до третього розділу

1. Підрозділів ДЗЕ НПУ у своїй діяльності щодо запобігання нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами мають використовувати різні форми і засоби. Це, зокрема: здійснення комплексних оперативно-розшукових профілактичних заходів, спрямованих на усунення конкретних умов і обставин, що сприяють правопорушенням у бюджетній сфері; організація і безпосереднє здійснення індивідуальних оперативно-розшукових профілактичних заходів стосовно службових осіб, від яких можна очікувати вчинення злочинів; організація і безпосереднє проведення заходів, котрі унеможливають здійснення посадовими особами нецільового використання бюджетних коштів, що готується і планується. Особливою формою профілактики такого правопорушення є оперативне супроводження бюджетних коштів, виділених на державні програми, та проведення спеціальних запобіжних операцій («Бюджет», «Бюджетні фонди» та ін.).

2. Організація виявлення підрозділами ДЗЕ НПУ нецільового використання бюджетних коштів службовими особами – це комплекс оперативно-розшукових та інших заходів, спрямованих на отримання первинних даних про ознаки, що вказують на факт підготовки або вчинення таких злочинів і осіб, причетних до них. Відповідна інформація щодо таких правопорушень може бути отримана в результаті: добровільної допомоги громадян; у процесі вивчення справ кримінального провадження, оперативно-розшукових справ; від службових осіб вищих бюджетних органів; у процесі отримання заяв від громадян, вивчення публікацій у засобах масової інформації; від інших правоохоронних органів, а також шляхом застосування методу ОРД (розвідувального опитування та зашифрованого огляду фінансово-господарських документів). Задля виявлення таких злочинів особливе значення мають пошукові ознаки, які знаходяться в документах. Це, зокрема, факти про: безпідставне підвищення заробітної плати; невмотивована виплата премії окремим

працівникам бюджетної установи; проведення в бюджетній установі закупівлі товарів, виконання робіт та отримання послуг за кошти, не передбачені бюджетним фінансуванням у відповідному фінансовому році, та інші розбіжності в господарській діяльності одержувача щодо виділених бюджетних коштів тощо.

3. Особливості документування нецільового використання бюджетних коштів службовими особами – це виявлення та фіксація документів, які вказують на правопорушення бюджетного законодавства, зокрема: рішення про підстави надання бюджетних коштів на цільове витрачання; бухгалтерського обліку та фінансової звітності; укладання певних угод, що стали підставами для їхньої оплати; казначейські (банківські) документи щодо використаних бюджетних коштів та ін.

Відтак визначено загальний порядок документування нецільового використання бюджетних коштів службовими особами при виділенні КМУ грошових засобів на цільові програми для розвитку інфраструктури держави (житлово-комунального господарства, ремонту й будівництва автошляхів тощо) та окремих галузей економіки (паливно-енергетичного комплексу, агропромислового комплексу, на ліквідацію наслідків стихійного лиха).

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та запропоновано нове вирішення наукового завдання – визначення організаційно-правових основ діяльності оперативних підрозділів ДЗЕ НПУ з протидії нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами, а також шляхів їх удосконалення. Завдяки проведеному дослідженню сформульовано низку висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на досягнення поставленої мети.

1. Досліджуючи стан наукової розробки основних проблем, пов'язаних із протидією оперативними підрозділами нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами, встановлено, що вона стала предметом наукових розвідок учених і практиків ХХ ст., котрі розробляли загальні тенденції щодо викриття викрадення бюджетних коштів. На основі аналізу літературних джерел зроблено висновок, що вказана проблема розглядалася частково в період набуття незалежності України у сукупності з протидією злочинам у сфері бюджетної системи (на рівні посібників, дисертацій і методичних рекомендацій). Однак прийняття нового Кримінального процесуального кодексу України (2012 р.), який кардинально змінив, а подекуди відмінив положення оперативних підрозділів щодо участі у виявленні і розслідуванні злочинів, обумовило сучасне наукове розроблення проблеми.

2. Підтверджено, що для ефективної протидії нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами співробітники ДЗЕ НПУ задля організації роботи на належному рівні зобов'язані знати специфіку функціонування бюджетної сфери. Водночас для успішного вирішення завдань протидії такій злочинності вони мусять вивчати не тільки економіку окресленої сфери, а й державне регулювання, законодавче закріплення бюджетних витрат, особливості організації державного і суспільного контролю за законністю й ефективністю використання державних коштів, порядок витрачання державних коштів розпорядниками (службовими особами), чинну документальну основу обігу бюджетних коштів тощо.

3. У процесі дослідження оперативно-розшукової характеристики нецільового використання бюджетних коштів службовими особами (ст. 210 КК України) з'ясовано основні способи та схеми їх учинення, до яких належать: порушення спеціальних правил використання бюджетних коштів; оформленням їх на видатки, не передбачені бюджетним кошторисом (планом), що не відповідають характеру витрат; фінансування певної статті класифікації видатків у обсягах, що перевищують межі витрат; фальсифікація документів на отримання коштів у вигляді дотацій, субвенцій, кредитів установами, які потребують державної підтримки; перерахування бюджетних коштів на рахунки фіктивних підприємств і розкрадання їх під час готівкових операцій за придбання (за завищеними цінами) товарів, виконаних робіт і наданих послуг; витрачання коштів на виплату штрафів за невчасну сплату кредитів і відсотків по них; укладання фіктивних угод зі сплатою коштів (зі суми кредиту) з імітуванням в подальшому претензійної роботи (надання позовів до суду тощо). Доведено, що вказані правопорушення вчиняються у сукупності з іншими злочинами (ст.ст. 176, 191, 205, 209, 222, 364, 365, 367, 368 КК України).

4. Класифіковано посадових та інших осіб, які вчиняють нецільове використання бюджетних коштів, зокрема, це: керівники бюджетних установ, уповноважених на отримання бюджетних асигнувань, узяття бюджетних зобов'язань і здійснення витрат бюджету; керівники одержувачів бюджетних коштів – суб'єктів господарювання, громадських чи інших організацій, які не мають статусу бюджетної установи, але уповноважені розпорядником бюджетних коштів на здійснення заходів, передбачених бюджетною програмою, та отримують на їх виконання кошти бюджету. Співучасниками злочину можуть бути заступники керівника бюджетної установи, начальники відділів, служб або інші особи, котрі обіймають відповідальні посади в бюджетних структурах, головні бухгалтери, їхні заступники, старші бухгалтери, співробітники Державного казначейства та Державної фінансової інспекції України. Наведено їхню криміналістичну характеристику.

5. Доведено, що необхідність взаємодії підрозділами ДЗЕ НПУ з Державним казначейством, Державною фінансовою інспекцією, Міністерством фінансів України, Державною фіскальною службою України, Держфінмоніторингом України та іншими контролюючими органами зумовлена потребою одержання щонайповнішого інформаційного забезпечення про рух бюджетних коштів та аналізу правопорушень на основі з'ясованих відхилень від показників використання Державного бюджету України з метою своєчасного виявлення нецільового використання бюджетних коштів службовими та іншими особами. Ця взаємодія має такі форми: обмін інформацією – 80,5%; надання доступу до відомчих банків даних – 19,5%; сумісне планування заходів – 68,5%; здійснення допомоги наявними силами та засобами – 78,8%; обмін досвідом – 26,3%; надання консультативно-методичної допомоги – 28,5%; участь керівників у нарадах – 39,2%; надання безпосереднього доступу працівникам ДЗЕ НПУ до АС «Казна–Видатки» Державного казначейства та ін.

6. Окреслено основні заходи, котрі здійснюють підрозділи ДЗЕ НПУ щодо запобігання нецільовому використанню бюджетних коштів у сучасних умовах, до яких належать: виявлення й усунення кримінальної уразливості бюджетної системи шляхом нейтралізації протиправного впливу на неї приватних кримінальних підприємницьких структур; встановлення постійного оперативного супроводження бюджетних коштів; оперативно-розшуковий контроль каналів проходження і схем відмивання бюджетних коштів; своєчасне виявлення та застосування заходів впливу на службових та інших осіб, які готують або вчиняють нецільове використання бюджетних коштів; виявлення недоліків і прогалин у бюджетному законодавстві та правоохоронній практиці, а також ініціювання заходів із їх усунення; проведення спеціальних профілактичних операцій «Бюджет», «Бюджетні фонди» та висвітлення в ЗМІ результатів виявлених правопорушень у бюджетній сфері.

7. Доведено, що для пошуку фактичних даних про нецільове використання бюджетних коштів службовими особами необхідно застосовувати: інформаційні пошукові системи ДЗЕ НПУ та інших державних

правоохоронних та контролюючих органів; оперативно-розшукові методи для вивчення документів (контрактів, додатків до них, бухгалтерських звітів, банківських платежів, товарно-транспортних накладних та ін.); оперативно-технічні заходи для моніторингу комп'ютерних мереж, глобальної мережі Інтернет та ЗМІ про виділення бюджетних коштів на окремі програми та проведення конкурсів на предмет виконання державних замовлень та ін.; допомогу осіб на засадах добровільності, котрі мають доступ до договірної, бухгалтерської та банківсько-фінансової документації (працівників юридичних служб, бухгалтерії, економічно-планових відділів, касирів, матеріально відповідальних осіб та ін., представників контролюючих органів).

8. Наголошено, що методика документування з метою підтвердження злочинної діяльності з нецільового використання бюджетних коштів службовими особами має формуватися виключно із: офіційних документів, витребуваних із відповідних державних установ і контролюючих органів; пояснень службових і матеріально відповідальних осіб; відповідних документів (письмових та електронних) договірних, бухгалтерсько-фінансових та банківських документів фінансово-господарської діяльності підприємницьких структур; актів ревізій фінансово-господарської діяльності; відповідних висновків експертиз стосовно документів і їхніх реквізитів та точного і достовірного встановлення якості отриманих товарів, виконаних робіт і наданих послуг тощо.

Визначено загальний алгоритм дій співробітників ДЗЕ НПУ щодо особливостей документування нецільового використання бюджетних коштів службовими особами при виділенні на заробітну плату, на виконання цільових програм із розвитку інфраструктури держави (житлово-комунального господарства, ремонту й будівництва автошляхів тощо) та на підтримку або розвиток окремих галузей економіки (паливно-енергетичного комплексу, агропромислового комплексу), ліквідацію наслідків стихійного лиха та ін.

9. У результаті проведеного дослідження розроблено низку пропозицій щодо внесення змін і доповнень до чинних нормативно-правових актів,

спрямованих на підвищення ефективності процесу протидії нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами, а саме:

– до примітки ст.ст. 210, 211 Кримінального кодексу України внести такі зміни: «...*текст* – тисячу і більше неоподатковуваних мінімумів доходів громадян... *замінити* – п'ятсот і більше неоподатковуваних мінімумів доходів громадян»;

– ч. 3 ст. 170 «Підстави для арешту майна» Кримінального процесуального кодексу України доповнити словами: «...тимчасове зупинення грошових переказів у банківській системі здійснюється за рішенням суду на основі матеріалів оперативно-розшукових підрозділів»;

– доповнити ст. 59 Закону України «Про банки і банківську діяльність» таким змістом: «...тимчасове зупинення грошових переказів у банківській системі здійснювати за рішенням суду на основі матеріалів оперативно-розшукової діяльності»;

– внести доповнення до ч. 1 ст. 7 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» такого змісту: «...оперативне супроводження бюджетних коштів»;

– внести доповнення до п. 20 ст. 15 Закону України «Про Національну поліцію» такого змісту: «...отримання документів, за рішенням суду на основі матеріалів оперативно-розшукової діяльності» та ін.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Адамов Б., Кавиршина В. Бюджет міського району. *Економіка України*. 1998. № 4. С. 20–25.
2. Адамюк О. И. Содержание и теоретико-прикладные аспекты оперативно-тактической характеристики преступлений. *Проблемы повышения эффективности первоначального этапа расследования преступлений*: сборник науч. трудов. Мн.: Академия МВД Республики Беларусь, 1999. С. 36–42.
3. Актуальные проблемы теории оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел: монография / А. И. Алексеев, Г. Г. Синилов. М.: МВД СССР, 1972. 165 с.
4. Александров И. М. Бюджетная система Российской Федерации: учебник. 2-е изд. М.: Изд.-торг. корпорация «Дашков и К», 2007. 486 с.
5. Алексеев А. И. Должна ли прокуратура заниматься предупреждением преступлений. *Законность*. 2002. № 1. С. 9–14.
6. Аналітичні довідки щодо діяльності окремих підрозділів ДЗЕ НПУ у 2014–2016 рр. *Інформаційний бюлетень*. Львів: ЛьвДУВС, 2017. 420 с.
7. Аналіз діяльності органів державної фінансової інспекції України за 2012–2015 роки. URL: http://ukrkniga.tudopedia.com.ua/1_389838_analiz-diyalnosti-organiv-derzhavnoi-finansovoi-inspektsii-v-ukraini-za---rr.html.
8. Аналітична довідка про стан злочинності у сфері економіки за 2013–2014 рр. К.: ДСБЕЗ, 2015. 14 с.
9. Андрушко П. П. Кримінальна відповідальність за порушення законодавства про бюджетну систему. *Юридичний вісник України*. 2000. № 8. С. 17–25.
10. Андрушко П. П. Коментар до ст. 210 Кримінального кодексу України. *Юридичний вісник України*. 2002. № 2. С. 45–50.
11. Антонов Р. К. Діяльність спеціальних підрозділів по боротьбі з організованою злочинністю щодо протидії злочинам у бюджетній сфері:

автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність». Дніпропетровськ, 2011. 20 с.

12. Антонов К. В. Державно-правове забезпечення економічної безпеки України від злочинних посягань (за матеріалами підрозділів ДСБЕЗ): монографія / МВС України, Луганськ. акад. внутр. справ ім. 10-річчя незалежності України. Луганськ: РВВ ЛАВС, 2004. 408 с.

13. Антонов Р. К. Організація і тактика діяльності підрозділів ДСБЕЗ щодо попередження злочинів, пов'язаних з використанням бюджетних коштів усупереч їх цільовому використанню. *Вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. Дніпропетровськ: ДДУВС, 2008. № 4. С. 305–316.

14. Аптекарь С. Про формування місцевих бюджетів. *Економіка України*. 1994. № 4. С. 42–47.

15. Аркуша Л. І. Проблеми взаємодії та інформаційного забезпечення правоохоронних органів у боротьбі з економічною організованою злочинною діяльністю. *Інформаційне забезпечення протидії організованій злочинності*: зб. наук. статей / за ред. М. П. Орзіха, В. М. Дрьоміна. Одеса: ФЕНИКС, 2003. С. 109–117.

16. Артемов Ю. М. Некоторые особенности бюджетной и налоговой системы Швейцарии. *Финансы*. 1995. № 1. С. 49–51.

17. Артеменко П. П. Місце оперативно-розшукової інформації, отриманої технічними засобами у системі доказів у кримінальній справі. *Теорія оперативно-розшукової діяльності правоохоронних органів України*: наукове видання / за гол. ред. проф. В. Л. Регульського. Львів: ЛІВС при НАВС, 2000. С. 11–15.

18. Ахмажитов В. М., Бобров В. Г. Оперативно-розыскные мероприятия: актуальные вопросы теории и практики. *Государство и право*. М.: Наука, 2005. № 3. С. 23–31.

19. Бабаева Э. У. Проблемы теории и практики преодоления противодействия уголовному преследованию: монография. М.: Юрлитинформ, 2010. 280 с.

20. Бандурка О. М. Бюджетні процеси та «тінізація» економіки в Україні. *Проблеми боротьби зі злочинністю у сфері економічної діяльності: матеріали науково-практичної конференції (15–16 грудня 1998 р.)*. Х.: Харківський центр вивчення організованої злочинності при НЮАУ, 1999. С. 11–19.

21. Бандурка О. М. Оперативно-розшукова діяльність: підручник. Х.: НАВС, 2002. 334 с.

22. Бандурка О. М., Перепелиця М. М., Манжай О. Н. та ін. Оперативно-розшукова компаративістика: монографія. Х.: Золота миля, 2013. 352 с.

23. Бараненко Б. И., Дидоренко Э. А. Методология теории ОРД в современных условиях: проблемы и перспективы: монография. 2-е изд., перероб. и доп. / МВС Украины, Луган. акад. внутр. дел им. 10-летия независимости Украины; под ред. проф. Э. В. Виленской. Луганск: РИО ЛАВС, 2005. 136 с.

24. Бартош В., Огонь Ц. Фінансові проблеми регіону в умовах формування ринкових відносин. *Економіка України*. 1995. № 2. С. 15–23.

25. Бахин В. П. Предмет науки криміналістики: лекція. К.: ДП Друкарня МВС, 1999. 23 с.

26. Белкин Р. С. Криміналістическое учение о фиксации доказательственной информации. Курс криміналістики: учебн. пособие для вузов. 3-е изд., доп. М.: Юнити-Дана; Закон и право, 2001. 837 с.

27. Белкин Р. С. Курс криміналістики: в 3 т. Т. 3. Криміналістические средства, приемы и рекомендации. М.: Юристъ, 1997. 480 с.

28. Белкин Р. С. Противодействие расследованию и пути его преодоления криміналістическими и оперативно-розыскными средствами и методами. Криміналістическое обеспечение деятельности кримінальной милиции и органов предварительного расследования. М.: Новый юрист, 1997. 436 с.

29. Бірюков Г. М. Сутність поняття категорії взаємодія. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка*. Луганськ: ЛДУВС, 2012. Спеціальний випуск 3. С. 47–57.

30. Будкин В. С., Назимова Н. К., Шепелюк Г. А. Опыт перехода восточно-европейских стран к рыночной экономике. К.: УКРИНТЕИ, 1992. 86 с.
31. Бюджетний кодекс України. *Відомості Верховної Ради України*. 2010. № 50–51. Ст. 572. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/>
32. Бюджетні повноваження парламенту. Українські реалії на тлі світового досвіду. К.: Заповіт, 1997. 86 с.
33. Бюджетна система: підручник / за наук. ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. К.: Центр учбов. літератури; Тернопіль: Екон. думка, 2012. 871 с.
34. Бюджетні повноваження Державного казначейства України. URL: <http://ukrkniga.org.ua/ukrkniga-text/613/14/>
35. Бюджетний менеджмент: підручник / В. М. Федосов, В. М. Опарів, Л. Д. Сафонова та ін.; за заг. ред. В. М. Федосова. К.: КНЕУ, 2004. 864 с.
36. Бюджетная система России: учебник. 3-е изд., испр. и доп. / В. А. Парыгина, К. Браун, Д. З. Стиглиц и др. М., 2006. 396 с.
37. Василичук В. І. Взаємодія оперативних підрозділів з органами контролю щодо протидії економічним злочинам. *Науковий вісник Національного університету внутрішніх справ*. К.: КНУВС, 2010. № 1 (68). С. 213–221.
38. Василичук В. І. Оперативно-розшукова профілактика злочинів у бюджетній сфері: монографія. 2-ге вид. К.: ПП «Заграй», 2012. 344 с.
39. Василичук В. І. Деревянко П. В. Організація взаємодії підрозділів ДСБЕЗ МВС України з правоохоронними та контролюючими органами в процесі запобігання злочинів у сфері економіки. *Організація інформаційно-аналітичної роботи підрозділів ДСБЕЗ МВС України у протидії економічним злочинам: доповіді провідних вчених, представників громадськості, державних службовців та працівників підрозділів ДСБЕЗ на міжвідомчому семінарі-нарад* / відп. ред. Л. П. Скалозуб, В. І. Василичук, В. Д. Сапсай. К.: ДСБЕЗ, 2009. С. 47–55.

40. Васи́линчук В. І. Понятійно-категорійний апарат оперативно-розшукової профілактики злочинів у сфері економіки. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. К.: НАВС, 2013. № 1 (86). С. 128–137.

41. Васи́линчук В. І. Теоретичні засади оперативно-розшукової характеристики злочинів у бюджетній сфері. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. К.: НАВС, 2013. № 2. С. 137–146.

42. Вишня В. Б., Рудик В. М., Шинкаренко І. Р. Правове регулювання оперативно-розшукової діяльності органів внутрішніх справ (структурно-логічні схеми): навч. посіб. 2-е вид., доп. і перероб. / за ред. канд. юрид. наук, доц. І. Р. Шинкаренка. Дніпропетровськ: Юрид. акад. Мін-ва внутр. справ, 2005. 128 с.

43. Великий енциклопедичний юридичний словник. 2-ге вид., перероб. і доповн. / за ред. акад. НАН України Ю. С. Шемшученка. К.: Видавництво «Юридична думка», 2012. 1020 с.

44. Великий тлумачний словник сучасної української мови / укладач і гол. ред. В. Т. Бусел. К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2009. 1736 с.

45. Волобуєв А. Ф., Степанюк Р. Л. Особливості механізму злочинних порушень бюджетного законодавства. *Вісник Академії правових наук України*. Х.: Право, 2003. № 4 (35). С. 198–208.

46. Гладких В. И., Бабенко А. В. Методологические основы разработки комплексных программ борьбы с преступностью в регионе. М.: Российский следователь, 2005. № 11. С. 40–45.

47. Глазырин Ф. В. Изучение личности обвиняемого и тактика следственных действий. Свердловск: Юрит, 1973. С. 44–49.

48. Горшков А. А. «Противодействие и выявление хищений в бюджетных учреждениях: учебник. М.: МВС СССР, 1983. 450 с.

49. Государственные финансы: учеб. пособ. / под ред. В. М. Федосова, С. Я. Огородника, В. Н. Суторминой. К.: Лыбидь, 1991. 276 с.

50. Гребельский Д. В. Научные и организационно-тактические аспекты исторического опыта борьбы с преступностью аппаратов уголовного розыска.

Организация и тактика предотвращения и раскрытия преступлений. Омск: ВШ МВД СССР, 1988. 36 с.

51. Гула Л. Ф. Детермінанти організованих злочинних груп: теоретичні і прикладні аспекти. *Наук вісник Львів держ ун-ту внутр. справ.* Серія юридична: зб. наук. праць. Львів: ЛьвДУВС, 2012. Вип. 3. С. 432–443.

52. Дараган В. В. Розкриття викрадань державних коштів при проведенні закупівель товарів та виконанні робіт (послуг) на підприємствах залізничного транспорту: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність». Дніпропетровськ: Дніпропетр. держ. ун-т внутр. справ, 2012. 20 с.

53. Демків Р. Я. Проблеми забезпечення економічної безпеки України підрозділами державної служби боротьби з економічними злочинами. *Актуальні питання діяльності ДСБЕЗ та підготовка фахівців для її підрозділів:* тези доповідей та повідомлень. Львів: ЛьвДУВС, 2012. С. 92–94.

54. Джужа О. М., Орлов Ю. Ю. Законодавче регулювання оперативно-розшукової діяльності: деякі проблеми. *Право України.* К.: Міністерство юстиції України, 2006. № 6. С. 79–81.

55. Джужа О. М., Моїсєєв Є. М., Василевич В. В. Кримінологія. Спеціальний курс лекцій зі схемами. Загальна і Особлива частини: навчальний посібник. К.: Атіка, 2001. 368 с.

56. Джужа О. М., Орлов Ю. Ю. Поняття та сутність аналітичної розвідки. *Організація інформаційно-аналітичної роботи підрозділів ДСБЕЗ МВС України у протидії економічним злочинам:* доповіді провідних вчених, представників громадськості, державних службовців та працівників підрозділів ДСБЕЗ на міжвідомчому семінарі-наradі / відп. ред. Л. П. Скалозуб, В. І. Василичук, В. Д. Сапсай. К., 2009. С. 37–47.

57. Долженков О. Ф., Холостенко А. В. Особливості боротьби з економічними злочинами у бюджетній системі України. *Економічні злочини: попередження і боротьба з ними:* міжвід. наук. зб. / за ред. А. І. Комарової, М. О. Потебенька, О. В. Задорожного та ін. К., 2000. С. 549–556.

58. Економічний енциклопедичний словник: у 2 т. / С. В. Мочерний, Я. С. Ларіна, О. А. Устіменко, С. І. Юрій; за ред. С. В. Мочерного. Львів: Світ, 2005. Т. 1. 616 с.

59. Експертиза у судочинстві України: наук.-практ. посіб. / за заг ред. В. Г. Гончаренка, І. В. Гора. К.: Юрінком Інтер, 2015. 504 с.

60. Железов Є. О., Пчолкін В. Д., Судаков О. Е. Правове регулювання діяльності Державної служби боротьби з економічною злочинністю. *Матеріали науково-практичної конференції* (23 травня 2004 р.). Львів: ЛЮІ МВС України, 2004. С. 137–146.

61. Загальні положення криміналістичної методики: настільна книга слідчого: наук.-практ. видання для слідчих і дізнавачів. 2-ге вид. перероб і доп. / М. І. Панов, В. Ю. Шепітько, В. О. Коновалов та ін. К.: Ін Юре, 2008. С. 179–188.

62. Звіт Державного комітету фінансового моніторингу України за 2013–2016 р. URL: [http://www.sdfm.gov.ua/content/file/site_docs/2014/20140226/zvit%](http://www.sdfm.gov.ua/content/file/site_docs/2014/20140226/zvit%20)

63. Загальна теорія держави і права / за ред. В. В. Копейчикова. К.: Юрінком, 1997. 620 с.

64. За даними ДДСБЕЗ, МВС України. Аналітична довідка про стан протидії економічним злочинам у 2012–2014 р.р. К.: ДДСБЕЗ МВС України, 2015. № 5/1389. 23 с.

65. Законодавче забезпечення протидії злочинам у сфері економіки в діяльності підрозділів Державної служби боротьби з економічною злочинністю: зб. норм.-прав. актів. Львів: ЛА ПІРАМІДА, 2008. 512 с.

66. Запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів: наук.-практ. посіб. / В. В. Кулаков, В. В. Лень, С. С. Мирошніченко та ін. Запоріжжя: Дніпровський металург, 2011. 289 с.

67. Збірник методичних рекомендацій з викриття злочинів у сфері економіки / Л. П. Скалозуб, В. І. Василичук, Д. В. Сапсай, Т. В. Дученко. К.: ТОВ «Консоль», 2009. № 1. 190 с. (Бібліотека оперативного працівника – відкритий фонд).

68. Збірник методичних рекомендацій з викриття злочинів у сфері економіки (викриття та документування злочинів у бюджетній сфері): методичні рекомендації / Л. П. Скалозуб, В. І. Василичук, В. Р. Сливенко та ін. К.: ДСБЕЗ, 2009. № 3. 427 с. (Бібліотека оперативного працівника – відкритий фонд).

69. Звіт Рахункової палати за 2015 р. URL: http://www.ac-ada.gov.ua/doccatalog/document/1748714/Zvit_RP_2015.pdf

70. Зінов П. І. Актуальні питання виявлення злочинів, пов'язаних з нецільовим використанням бюджетних коштів. *Оперативно-розшукова профілактика злочинів у бюджетній сфері*: зб. матеріалів круглого столу (26 квітня 2012 р.). К.: Нац. акад. внутр. справ, 2012. С. 74–76.

71. Золотогоров В. Г. Экономика: энциклопедический словарь. 2-е изд., стереотип. Мн.: Книж. дом, 2004. 988 с.

72. Зуйков Г. Г. Поиск преступников по признакам способов совершения преступлений. М.: Академия МВД СССР, 1970. 290 с.

73. Иванов М. И. Совершенствование поиска и сбора информации оперативной обстановке аппаратами БХСС (районного звена). *Проблемы совершенствования оперативно-розыскной деятельности органов внутренних дел*: труды КВШ МВД СССР им. Ф. З. Держинского. К.: КВШ МВД СССР им. Ф. З. Держинского, 1978. С. 175–182.

74. Карасева М. В. Бюджетное и налоговое право России (политический аспект). М.: Юристъ, 2005. 234 с.

75. Кальман О. Г. Злочинність у сфері економіки України: дис. ... д-ра юрид. наук: спец. 12.00.08. Х., 2004. 430 с.

76. Козаченко І. П., Регульський В. Л. Правові, морально-етичні та організаційні основи оперативно-розшукової діяльності. Львів: ЛІВС, 1999. 219 с.

77. Коломієць О. О. Протидія підрозділами ДСБЕЗ МВС України розкраданню коштів, що вчинюється на об'єктах бюджетної сфери: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.09

«Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність». К.: НАВС, 2013. 21 с.

78. Короленко А. В., Бюджетний процес та бюджетний календар. *Фінанси України*. 2002. № 5. С. 74–77.

79. Короневський В. М. Основні принципи формування зведеного бюджету України в 1997 році. *Фінанси України*. 1996. № 10. С. 5–10.

80. Коряк В. В. Виявлення та процесуальне закріплення злочинів, пов'язаних із розкраданням бюджетних коштів за Новим Кримінальним процесуальним кодексом України. *Діяльність підрозділів кримінальної міліції: сучасний стан та перспективи вдосконалення: тези доповідей та повідомлень учасників Міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 12 квітня 2013 р.)*. Львів: ЛьвДУВС, 2013. С. 139–141.

81. Коряк В. В. Протидія хабарництву у сфері державних закупівель оперативними підрозділами МВС України: автореф. дис. на здобуття наукового ступеня канд. юрид. наук: 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність». К.: НАВС, 2012. 20 с.

82. Керевич О. В. Процесуальні та психологічні основи взаємодії слідчого та органу дізнання в ході розкриття і розслідування злочинів: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.09. К.: НАВС, 2006. 265 с.

83. Камоцький О. Б. Прийоми виявлення ознак розкрадання грошових коштів з преміального фонду. *Теорія оперативно-розшукової діяльності правоохоронних органів України: наукове видання / за гол. ред. проф. В. Л. Регульського*. Львів: ЛІВС при НАВС, 2000. С. 111–116.

84. Криміналістика / под редакцией профессора Р. С. Белкина и доцента Г. Г. Зуйкова. Т. II. Ч. III «Криміналістическая тактика», Ч. IV «Методика расследования отдельных видов преступлений». М.: Высшая школа МВД СССР, 1970. 478 с.

85. Криміналістика. Криміналістична тактика і методика розслідування злочинів: підручник для студентів юрид. вузів і фак. / за ред. проф. В. Ю. Шепітька. Х.: Право, 1998. С. 144–145.

86. Криміналістика: учеб. пособие. М.: Дело, 1988. 304 с.
87. Кримінологія: навч. посібник / О. М. Джужа, В. В. Василевич, О. Г. Колб та ін.; за заг. ред. докт. юрид. наук, проф. О. М. Джужи. К.: Атіка, 2009. 312 с.
88. Кримінология: учебник / под ред. Б. В. Коробейникова, Н. Ф. Кузнецовой, Г. М. Миньковского. М.: БЕК, 1998. 556 с.
89. Кримінологія: підручник для студ. вищ. навч. закл. / О. М. Джужа, Я. Ю. Кондратьєв, О. Г. Кулик, П. П. Михайленко та ін.; за заг. ред. О. М. Джужи. К.: Юрінком Інтер, 2002. 416 с.
90. Курс кримінології. Загальна частина: підручник: в 2 кн. / О. М. Джужа, П. П. Михайленко, О. Г. Кулик та ін.; за заг. ред. О. М. Джужи. К.: Юрінком Інтер, 2001. Кн. 1. 352 с.
91. Кретеви́ч М. М. Правовий та організаційний статус Рахункової палати Верховної Ради України. *Теорія оперативно-розшукової діяльності України*: наукове видання / за гол. ред. В. Л. Регульського. Львів: ЛІВС при НАВС України, 2000. С. 153–157.
92. Кримінальний процесуальний кодекс України: чинне законодавство зі змінами та доповненнями станом на 4 червня 2016 р. К.: ПАЛИВОДА А. В., 2016. 328 с.
93. Кобилянський О. Поняття «документ» у криміналістиці: сучасне розуміння. *Право України*. 2003. № 10. С. 84–89.
94. Конституція України, прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. *Відомості Верховної Ради України*. 1996. № 30.
95. Кузнецов Є. В., Сахновська К. Б. Правова основа діяльності оперативно-розшукових підрозділів органів внутрішніх справ. *Наше право*. 2009. № 4 (2). С. 30–35.
96. Кулаков В. В. Запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів: наук.-практ. посіб. / В. В. Лень, С. С. Мірошниченко, В. М. Руфанова, О. О. Титаренко. Запоріжжя: Дніпровський металург, 2011. 289 с.

97. Ключев М. М. Кримінологічні засади програмування запобігання злочинності: автореф. дис. на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук: 12.00.08. К.: КНУВС, 2008. 20 с.

98. Лактіонов Д. В, Білоусов В. В. Нормативно-правове регулювання протидії економічній злочинності та шляхи його удосконалення. *Організація інформаційно-аналітичної роботи підрозділів ДСБЕЗ МВС України у протидії економічним злочинам: доповіді провідних вчених, представників громадськості, державних службовців та працівників підрозділів ДСБЕЗ на міжвідомчому семінарі-нарад.* / відп. ред. Л. П. Скалозуб, В. І. Василичук, В. Д. Сапсай. К.: ДСБЕЗ, 2009. С. 132–137.

99. Лапко О. В. Аналіз оперативної обстановки як один із шляхів запобігання злочинам. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. О. Е. Дідоренка.* Луганськ: ЛДУВС, 2013. № 6. С. 115–119.

100. Лебедев В. А. Местные налоги. Опыт исследования теории и практики местного налогообложения. М.; СПб, 1886. С. 11–16.

101. Лисенко В. В. Інформаційно-довідкове забезпечення податкової міліції щодо виявлення та розслідування злочинів, пов'язаних з несплатою податків. *Організація взаємодії підрозділів ДСБЕЗ МВС України з правоохоронними та контролюючими органами в процесі запобігання злочинів у сфері економіки. Організація інформаційно-аналітичної роботи підрозділів ДСБЕЗ МВС України у протидії економічним злочинам: доповіді провідних вчених, представників громадськості, державних службовців та працівників підрозділів ДСБЕЗ на міжвідомчому семінарі-нарад / відп. ред. Л. П. Скалозуб, В. І. Василичук, В. Д. Сапсай. К.: ДСБЕЗ, 2009. С. 174–183.*

102. Литвак О. М. Злочинність, її причини та профілактика. К.: Україна, 1997. 176 с.

103. Лихолоб В. Г., Филонов В. П. Кримінологія. К.: Юрінком Інтер, 1997. 398 с.

104. Маймини А. Ю. Финансы и бюджет Советского Союза. М.: Молодая гвардия, 1986. 234 с.
105. Макаров А. В. Преступность в бюджетной сфере: монография. М.: Право, 2005. 396 с.
106. Матвійчук В. В. Завдання інформаційного забезпечення оперативного обслуговування об'єктів економіки підрозділами ДСБЕЗ МВС України. *Організація інформаційно-аналітичної роботи підрозділів ДСБЕЗ МВС України у протидії економічним злочинам*: доповіді провідних вчених, представників громадськості, державних службовців та працівників підрозділів ДСБЕЗ на міжвідомчому семінарі-нараді / відп. ред. Л. П. Скалозуб, В. І. Василичук, В. Д. Сапсай. К., 2009. С. 110–113.
107. Мацюк В. Я., Панасюк С. А., Нінолайчук В. А., Стрілець Б. В. Науково-практичний коментар Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність». Станом на 10.05.2011 р. / за заг. ред. В. Я. Мацюка. К.: «Видавничий дім «Професіонал», 2011. 304 с.
108. Міжнародна поліцейська енциклопедія: у 10 т. / відп. ред. Ю. І. Римаренко, Я. Ю. Кондратьєв, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко. К.: Концерн «Видавничий Дім «Ін Юре», 2005. Т. II. Права людини у контексті поліцейської діяльності. 1234 с.
109. Міжнародна поліцейська енциклопедія: у 10 т. / відп. ред. Є. М. Мойсєєв, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко. К.: Атіка, 2009. Т. V: Кримінально-процесуальна та криміналістична діяльність поліцейських організацій. 1008 с.
110. Міжнародна поліцейська енциклопедія: у 10 т. / відп. ред.: В. В. Коваленко, Є. М. Моїсєєв, В. Я. Тацій, Ю. С. Шемшученко. К.: Атіка, 2010. Т. VI. Оперативно-розшукова діяльність поліції (міліції). 1128 с.
111. Мироненко Н. М. Легалізація (відмивання) коштів – різні підходи до поняття. *Бюлетень МВС України*. 2001. № 136. С. 25–28.
112. Меретуков Г. М. Криминалистические проблемы борьбы с наркобизнесом организованных преступных групп. М.: Юность, 1995. 175 с.
113. Нагачевський В. С. Оперативно-розшукове виявлення та документування злочинів, вчинених службовими особами у сфері

державних закупівель: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.09. Львів: ЛьвДУВС, 2013. 20 с.

114. На Київщині ліквідовано потужний конвертаційний центр. *Громадсько-правовий тижневик*. К.: Іменем Закону, 2014. № 24 (5930). 32 с.

115. Настільна книга слідчого. 3-тє вид., перероб. і доп. / М. І. Панов, В. Ю. Шепітько, В. О. Коновалов та ін. К.: Ін Юре, 2011. 736 с.

116. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / Д. С. Азаров, В. К. Грищук, А. В. Савченко та ін.; за заг. ред. О. М. Джужі, А. В. Савченка, В. В. Чернея. К.: Юрінком Інтер, 2017. 1104 с.

117. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України. 9-те вид., переробл. та доповн. / за ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка. К.: Юридична думка, 2012. 1316 с.

118. Негодченко В. О. Діяльність органів внутрішніх справ щодо попередження злочинів у сучасних умовах: монографія. Дніпропетровськ: ДДУВС, 2005. 320 с.

119. Нечитайло В. А. Характеристика осіб, які вчиняють нецільове використання бюджетних коштів. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. К.: НАВС, 2013. № 4. С. 133–143.

120. Ніщета І. М. Правові та організаційно-тактичні основи діяльності підрозділів ДСБЕЗ у протидії злочинам, пов'язаних з порушенням бюджетного законодавства: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 21.07.04. Львів: ЛьвДУВС, 2008. 20 с.

121. Никифорчук Д. Й., Заблоцька О. Ю., Ніколаюк С. І. Протидія злочинам, що пов'язані з порушенням бюджетного законодавства (ст.ст. 210, 211, 175 КК): науково-практичний посібник. Серія: Бібліотека оперативного працівника. К.: КНТ, 2006. 88 с.

122. Нитти Ф. Основные начала финансовой науки / пер. с итал. М.: Изд-во М. и С. Сабашниковых, 1904. 553 с.

123. Образцов В. А., Бертовский Л. В. Проблемы криминалистического учения о выявлении преступлений в сфере экономики. *«Черные дыры» в российском законодательстве*, 2004. № 2. С. 283–294.

124. Общая теория государства и права: академический курс: в 3 т. / отв. ред. М. Н. Марченко. М.: Норма, 2007. Т. 3. 346 с.
125. Озеров И. Х. Основы финансовой науки: бюджет, формы взимания, местные финансы, государственный кредит. Х.: Юринфор-Пресс; Пепеляев, Гольцблат и партнеры, 2008. 549 с.
126. Оперативно-розыскная деятельность: учебник. 2-е изд., доп. и перераб. / под ред. К. К. Горяинова, В. С. Овчинского, Г. К. Сенилова, А. Ю. Шумилова. М.: ИНФРА-М, 2002. 794 с.
127. Оперативно-розшукова діяльність: навч. посібник / Е. О. Моїсеєва, О. М. Джужа, Д. Й. Никифорчук та ін.; за ред. проф. О. М. Джужи. К.: Правова єдність, 2009. 310 с.
128. Оперативно-розшукова діяльність: навчальний посібник для підготовки для іспитів / упорядники І. В. Тетарчук, Т. С. Дяків. К.: «Центр учбової літератури», 2013. 212 с.
129. Оперативно-розыскная деятельность органов внутренних дел: учебник / под ред. В. М. Ахмажитова. М.: Академия МВД СССР, 1990. 564 с.
130. Оперативно-розыскная энциклопедия / авт. сост. проф. А. Ю. Шумилов. М.: Изд-ль Шумилова И. И., 2004. 364 с.
131. Організація протидії злочинам у бюджетній сфері підрозділами Державної служби боротьби з економічною злочинністю МВС України (оперативно-розшукові засади): зб. матеріалів міжвідомчого семінару-наради (2–4 квітня 2011 р.). К.: ПП «Заграй», 2011. 135 с.
132. Орлов Ю. Ю. *Форми запобігання злочинності. Взаємодія правоохоронних органів з муніципальними і неурядовими організаціями в питаннях профілактики правопорушень та злочинів: тези доп. Всеукр. наук.-практ. конф. (м. Кам'янець-Подільський, 22–23 травня 2009 р.). Кам'янець-Подільський: УМВС України в Хмельницькій області, 2009. С. 135–139.*
133. Ортинский В. Л., Некрасов В. А. та ін. Попередження та розкриття злочинів, пов'язаних з порушенням бюджетного законодавства: навч. посіб. Львів: ВАТ «Львівська книжкова фабрика «Атлас», 2009. 198 с.

134. Писарчук І. В. Удосконалення правових основ діяльності Департаменту захисту економіки з виявлення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами. *Теория и практика: национальный юридический журнал*. Республика Молдова. Кишинёв. 2016. № 5 (21). С. 83–85.

135. Писарчук І. В. Правопорушення, пов'язані з нецільовим використанням бюджетних коштів. *Захист прав і свобод людини та громадянина в умовах формування правової держави: збірник тез V Всеукраїнської науково-практичної конференції* (м. Львів, 20 травня 2016 р.). Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2016. С. 142–143.

136. Писарчук І. В. Способи вчинення нецільового використання бюджетних коштів. *Вдосконалення правового механізму захисту прав і свобод людини в умовах реформування кримінального законодавства: збірник матеріалів конференції, присвяченої 200-річчю Національного університету «Львівська політехніка» та 5-річчю Інституту права і психології* (м. Львів, 28 жовтня 2016 р.). Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2016. С. 77–81.

137. Писарчук І. В. Причини та умови, які сприяють вчиненню нецільового використання бюджетних коштів службовими особами. *Науковий вісник Національного університету «Львівська політехніка»*: збірник наукових праць. Серія: юридичні науки. Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2016. № 845. С. 546–553.

138. Писарчук І. В. Економіко-правова характеристика бюджетної сфери як основи використання бюджетних коштів. *Порівняльно-аналітичне право*. Ужгород: УНУ, 2016. № 5. С. 297–300. URL: www.pap.in.ua.

139. Петров Э. И., Марченко Р. Н., Барина Л. В. Криминологическая характеристика и предупреждение экономических преступлений: учебное пособие. М.: Академия МВД России, 1995. 134 с.

140. Погрібний М. О. Удосконалення координації діяльності контролюючих та правоохоронних органів у сфері виконання місцевих бюджетів. *Вісник прокуратури*. 2007. № 9. С. 80–84.

141. Перов А. В. Удосконалення засад протидії злочинам в бюджетній сфері. URL: <http://novoprok.blogspot.com/2011/08/blog-post.html>

142. Положення про Міністерство фінансів України: Указ Президента України від 8 квітня 2011 р. № 446. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

143. Положення про державну казначейську службу України: Указ Президента України від 13 квітня 2011 р. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

144. Положення про Державну фінансову інспекцію України: Указ Президента України від 23 квітня 2011 р. № 499. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

145. Положення про Державну фіскальну службу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 21 травня 2014 р. № 236. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/236-2014>.

146. Положення про Департамент протидії злочинності у сфері економіки: наказ МВС України від 7 травня 2015 р. № 530. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/>

147. Попередження та розкриття злочинів, пов'язаних, з порушенням бюджетного законодавства / В. Л. Отринський та ін. Львів: ВАТ «Львівська книжна фабрика «Атлас», 2009. 198 с.

148. Порядок надання Держфінмоніторингом МВС України узагальнених матеріалів щодо зазначених операцій та отримання інформації про хід їх опрацювання: Наказ Держфінмоніторингу Мінфіну України, МВС України від 30 липня 2003 р. № 83/787. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua>.

149. Порядок управління єдиним казначейським рахунком: наказ Державної казначейської служби України від 11 лютого 2002 р. № 23. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua>.

150. Положення про здійснення банками фінансового моніторингу: Постанова Правління НБУ від 14 травня 2003 р. Наказ Державного департаменту фінансового моніторингу «Вимоги до організації фінансового

моніторингу суб'єктами первинного фінансового моніторингу у сфері запобігання та протидії запровадженню в легальний обіг доходів, одержаних злочинним шляхом» від 24 квітня 2003 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua>.

151. Попович В. М. Тіньова економіка як предмет економічної кримінології: посібник. К.: КНАВС, 1998. 447с.

152. Правовое регулирование оперативно-розыскной деятельности Германии. Оперативник (сыщик): научно-практический журнал. М.: Изд. И. И. Шумиловой, 2005. № 1 (2). С. 50–51.

153. Предупреждение и раскрытие преступлений аппаратами БХСС: учебник / под ред. д-ра. юрид. наук проф. В. К. Бабаева и канд. юрид. наук В. И. Плеханова. Горький: Горьковская высшая школа МВД СССР, 1987. 523 с.

154. Предупреждение преступлений – основа борьбы за искоренение преступности: монография / И. А. Гельфанд, П. П. Михайленко. М.: МООП, 1964. 347 с.

155. Про Державний бюджет України на 2016 рік. *Відомості Верховної Ради України*. 2016. № 5. Ст. 54. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/928-19>.

156. Про затвердження переліку функцій і процедур та їх розподілу між структурними підрозділами центрального апарату Державного казначейства України: наказ Державного казначейства України від 20 вересня 2008 р. № 182. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua>

157. Про доступ до публічної інформації. Закон України від 13 січня 2011 р. № 32. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2939-17>.

158. Про електронні документи і електронний документообіг: Закон України. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 36. Ст. 275. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua>.

159. Про затвердження Положення про Міністерство фінансів України: Постанова Кабінету Міністрів України від 20 серпня 2014 р. № 375. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/375-2014-%D0%BF>.

160. Про оперативно-розшукову діяльність: Закон України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua>

161. Про Національну поліцію України: Закон України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua>.

162. Про організацію взаємодії органів досудового розслідування з іншими органами та підрозділами Національної поліції України у запобіганні кримінальних правопорушень, їх виявленні та розслідуванні: Наказ МВС України від 7 липня 2017 р. № 575р.

163. Про затвердження положень про структурні підрозділи Департаменту захисту економіки Національної поліції України: наказ МВС України від 7 травня 2015 р. № 530. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua>

164. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 р. № 280/97-ВР. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

165. Про Регламент Верховної Ради України: Закон України від 10 лютого 2010 р. № 1861-VI. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

166. Про Рахункову палату: Закон України від 11 липня 1996 р. № 315-96 ВР. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

167. Про Кабінет Міністрів України: Закон України від 7 жовтня 2010 р. № 2591-VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2011. № 9. Ст. 58. URL: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

168. Про окремі питання взаємодії органів Державного казначейства України та державної контрольно-ревізійної служби в Україні: наказ Державного казначейства України та Головного контрольно-ревізійного управління України від 14 грудня 2004 р. № 215/338. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/z0010-05>.

169. Про результати роботи Рахункової палати Верховної Ради України ефективності використання коштів державного бюджету в 2015 році на екстрену медичну допомогу. URL: http://www.rada.gov.ua/doccatalog/document/16749341/R_RP_13-4.pdf?subportal=main

170. Про судову практику в справах про перевищення влади або посадових повноважень: Постанови Пленуму ПСУ від 27 грудня 1995 р. № 12. URL: <http://www.rada.gov.ua/>

171. Протидія злочинам, що вчиняються у бюджетній сфері: навч. посібник / А. В. Баб'як, З. Б. Живко, А. О. Йосипів, С. І. Марко, Ю. С. Назар. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2010. 168 с.

172. Протидія економічним злочинам / П. І. Орлов, А. Ф. Волобуєв, І. Б. Осика, Р. Л. Степанюк та ін. Х.: НУВС, 2004. 568 с.

173. Протидія легалізації (відмиванню) доходів, здобутих злочинним шляхом: науково-практичний посібник / О. В. Авраменко, Р. І. Благуца, Н. І. Дідик, Ю. І. Кіржецький, В. В. Кундик, І. А. Федчак, С. В. Цибочкін; за заг. ред. О. В. Авраменка. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2010. 280 с.

174. Профілактика злочинів: підручник / О. М. Джужа, В. В. Василевич, О. Ф. Гіда та ін.; за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. О. М. Джужи. К.: Атіка, 2011. 720 с.

175. Пушкарева В. М. История финансовой мысли и политики налогов. М.: «Финансы», 2005. С. 11–16.

176. Расследование уголовных дел: пособие для практических работников / под общей редакцией доктора юридических наук, профессора П. П. Михайленко. К.: Редакционно-издательский отдел МООП УССР, 1966. № 1. 814 с.

177. Рафунова В. М. Організацій-правові проблеми взаємодії правоохоронних органів щодо запобігання правопорушенням законодавства про бюджетну систему України. *Вісник Луганського державного університету внутрішніх справ ім. Е. О. Дідоренка*. Луганськ: ЛДУВС, 2011. № 5. С. 410–412.

178. Результати роботи Державної фінансової інспекції в Одеській області за січень–березень 2015 року. URL: <http://www.rada.gov.ua/>

179. Результати моніторингу потреб територіальних підрозділів ДСБЕЗ у науковому забезпеченні їх службової діяльності та вивчення можливостей вищих навчальних закладах МВС України у цьому аспекті: Інформаційний бюлетень / упорядник О. М. Процюк, І. Я. Лозинська. Львів: ЛьвДУВС, 2014. 440 с.

180. Розслідування нецільового використання бюджетних коштів: метод. рек. / С. С. Чернявський, В. І. Василичук, А. А. Вознюк та ін. К.: Нац. акад. внутр. справ, 2014. 88 с.

181. Романів М. В. Фінансовий контроль за використанням бюджетних коштів у АПК України. *Фінанси України*. 1999. № 8. С. 67–75.

182. Ромат В. В., Косяк В. Л., Гриценко С. И. Организация и тактика оперативного поиска лиц и фактов, представляющих оперативный интерес: лекция. Х.: ХВК МВД СССР, 1989. 31 с.

183. Савчук Т. І. Про виявлення економічних злочинів. *Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ*: збірник наукових праць. Х., 2010. № 1 (48). С. 93–99.

184. Самойлов В. Г. Правовые, морально-этические основы и принципы оперативно-розыскной деятельности. М.: МВД СССР, 1984. 246 с.

185. Сергеева Д. Б. Особливості розслідування злочинів, пов'язаних з порушенням бюджетного законодавства. *Розслідування окремих видів злочинів*: навч. посібник / О. В. Бищовець, М. А. Погорецький, Д. Б. Сергеева та ін.; за ред. М. А. Погорецького та Д. Б. Сергеевої. К.: Алерта, 2015. С. 247–278.

186. Скалозуб Л. П. Взаємодія підрозділів ДСБЕЗ МВС України з правоохоронними та контролюючими органами. *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ*. Дніпропетровськ: ДДУВС, 2009. № 4. С. 31–43.

187. Скалозуб Л. П. Організаційні засади діяльності підрозділів ДСБЕЗ із протидії економічним злочинам. *Організація інформаційно-*

аналітичної роботи підрозділів ДСБЕЗ МВС України у протидії економічним злочинам: доповіді провідних вчених, представників громадськості, державних службовців та працівників підрозділів ДСБЕЗ на міжвідомчому семінарі-наradі / відп. ред. Л. П. Скалозуб, В. І. Василичук, В. Д. Сапсай. К., 2009. С. 7–12.

188. Скалозуб Л. П., Василичук В. І. Причини і умови, які сприяють вчиненню злочинів у бюджетній сфері та шляхи їх усунення. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. Львів: ЛьВДУВС, 2011. Вип. 3. С. 306–315.*

189. Скалозуб Л. П. Проведення аналізу криміногенної ситуації та оперативної обстановки у сфері протидії економічній злочинності: начальнo-практичний посібник. Львів: ЛТД «ПІРАМІДА», 2008. 60 с.

190. Скалозуб Л. П., Василичук В. І. Проблеми визначення економічної злочинності. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. Львів: ЛьВДУВС, 2011. Вип. 1 (2). С. 223–234.*

191. Скалозуб Л. П., Василичук В. І. Організаційні засади протидії злочинам у бюджетній сфері: шляхи їх вирішення. URL: <http://novoprok.blogspot.com/2011/08/blog-post.html>

192. Скалозуб Л. П., Василичук В. І. Припинення злочинів у сфері економіки. URL: http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Vlduvs/2009_4/09_4_5_2.pdf с.92-93

193. Сливенко В. Р. Декриміналізація сфери бюджетних відносин у процесі оперативно-розшукової профілактики. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ. К.: НАВС, 2012. № 5 (84). С. 182–187.*

194. Сливенко В. Р. Оперативно-розшукова протидія злочинам у сфері державних закупівель: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність». К.: Нац. акад. внутр. справ, 2012. 20 с.

195. Советский энциклопедический словарь. 4-те изд. / гол. ред. А. М. Прохоров. М.: Сов. энциклопедия, 1989. 1632 с.
196. Советская криминалистика. Методика расследования отдельных видов преступлений. К.: Вища школа, 1988. 405 с.
197. Специализированный курс криминалистики: учебник. К.: НИ и РИО КВШ МВД СССР им. Ф. З. Дзержинского, 1987. 288 с.
198. Справи кримінального провадження (№ 2-65/121/544/2/ та ін.). Львів, 2015. Архів Шевченківського районного суду Львівської області.
199. Стан адміністративної відповідальності за нецільове використання бюджетних коштів 2014–2015 рр. URL: global-national.in.ua/archive/19-2017/83.
200. Стратегія і тактика протидії злочинності: монографія / О. М. Бандурка, О. М. Литвинов. Х.: Ніка Нова, 2012. 318 с.
201. Схеми відмивання доходів як їх розпізнати / П. Перепічка. *Фінансовий контроль*. 2008. № 3. С. 43–47.
202. Судово-експертна діяльність в Україні: збірник законодавства: навчально-довідкове видання / за заг. ред. Н. І. Клименко. К.: КНТ, 2014. 559 с.
203. Сучасний тлумачний словник української мови: 100 000 слів / за заг. ред. д-ра філол. наук, проф. В. В. Дубічинського. Х.: ВД «ШКОЛА», 2009. 1008 с.
204. Старушкевич А. В. Криміналістична характеристика злочинів. К.: НТВ «Правник», 1997. 63 с.
205. Степанюк Р. Л. Криміналістичне забезпечення розслідування злочинів, вчинених у бюджетній сфері України: монографія / за заг. ред. А. Ф. Волобуєва. Х.: НікаНова, 2012. 382 с.
206. Таргулов Я. Финансовая наука (краткий курс): лекции, читанные на финансовых курсах Комиссариата Финансов Союза Коммуны Северной Области в октябре-декабре 1918 года. Петроград, 1919. 267 с.
207. Тарнопольський О. В. Протидія злочинам оперативними підрозділами ОВС України у сфері спеціального фонду бюджету: автореф. дис. на здобуття

наук. ступеня канд. юрид. наук: спец. 12.00.09 «Кримінальний процес та криміналістика; судова експертиза; оперативно-розшукова діяльність». Львів: ЛьВДУВС, 2014. 20 с.

208. Теория оперативно-розыскной деятельности: учебник / под ред. К. К. Горяинова, В. С. Овчинского, Г. К. Сынилова. М.: ИНФРА-М, 2006. 832 с.

209. Теоретичні та практичні основи методики розслідування фінансового шахрайства: монографія / С. С. Чернявський. К.: НАВС, 2010. 610 с.

210. Тиктин Г. Н. Основные организационные принципы и системы публичного хозяйства. *Проблемы общетерриториальных (государственных) и местных публичных финансов*. Одесса, 1928. 287 с.

211. Предупреждение преступлений – основа борьбы за искоренение преступности: монография / И. А. Гельфанд, П. П. Михайленко. М.: МООП, 1964. 347 с.

212. Уваров В. Г. Правові основи оперативно-розшукової діяльності. *Вісник національного університету внутрішніх справ*. Х.: НУВС, 2004. № 28. С. 75–81.

213. Удовик М. С. Щодо інформаційно-аналітичного забезпечення підрозділів ДСБЕЗ під час здійснення перевірочних заходів. *Організація інформаційно-аналітичної роботи підрозділів ДСБЕЗ МВС України у протидії економічним злочинам: доповіді провідних вчених, представників громадськості, державних службовців та працівників підрозділів ДСБЕЗ на міжвідомчому семінарі-наradі* / відп. ред. Л. П. Скалозуб, В. І. Василичук, В. Д. Сапсай. К.: ДДСБЕЗ, 2009. С. 148–151.

214. Українсько-російсько-англійський словник ділової людини. К.: Україно-фінський інститут менеджменту і бізнесу, 1998. 560 с.

215. Філіпенко Н. Є. Проблеми правового регулювання діяльності оперативних підрозділів органів внутрішніх справ України. *Форум права*. 2005. № 1. URL: <http://www.nguv.gov.ua/e-journals/FP/2005-1/05fnevsulpdf>.

216. Философский энциклопедический словарь / гл. ред.: Л. Ф. Ильичов, П. Н. Федосеев, С. М. Ковалев, В. С. Панов. М.: Сов. энциклопедия, 1983. 840 с.

217. Філософський словник / за ред. члена кореспондента АН УРСР В. І. Шинкарука. К.: Головна редакція Української Радянської Енциклопедії Академії наук УРСР, 1973. 600 с.

218. Фінансова енциклопедія / О. П. Орлюк, Л. К. Воронова, І. Б. Заверуха та ін.; за заг. ред. О. П. Орлюк. К.: Юрінком Інтер, 2008. 472 с.

219. Фінансове правою. Академічний курс: підручник / О. П. Орлюк. К.: Юрінком Інтер, 2010. 808 с.

220. Финансовое право / К. С. Бельский и др.; под ред. С. В. Запольского. М.: Право, 2006. 560 с.

221. Фінансово-економічний словник. 3-те вид. доп. та перероб. / А. Г. Загородний, Г. Л. Вознюк. Львів: Видавництво «Львівська політехніка», 2011. 844 с.

222. Шинкаренко І. Р. Удосконалення законодавчого регулювання оперативно-розшукової діяльності. *Кримський юридичний вісник*. Сімферополь: КЮІ ХНУВС, 2007. № 1 (1). С. 149–180.

223. Шендрик В. В. Фактори, які негативно впливають на діяльність оперативних підрозділів ОВС України щодо профілактики та попередження злочинів. *Право і безпека: науковий журнал*. Х.: ХНУВС, 2010. № 4 (36). С. 150–155.

224. Шепітько В. Ю. Легалізація грошових коштів, отриманих незаконним шляхом: криміналістичний аспект. *Злочини у сфері кредитно-фінансової та банківської діяльності: матеріали міжнар. наук.-практ. конф.* Х., 2000. С. 75–78.

225. Шумилов А. Ю. Краткая сыскная энциклопедия: Деятельность оперативно-розыскная контрразведывательная, частная сыскная (детективная). М., 2000. 312 с.

226. Якимчук Н. Я. Проблеми правового регулювання бюджетного процесу в Україні. *Сучасний стан та перспективи розвитку фінансового права*. Ірпінь: НДІФП, 2007. С. 135–156.

ДОДАТКИ

Додаток А

Зведена відомість

Про результати соціологічного опитування щодо вивчення думок оперативних працівників ДЗЕ НПУ (у Волинській, Дніпропетровській, Київській, Львівській та Одеській областях), здійсненого в межах дисертації «Організаційно-правові основи діяльності оперативних підрозділів у протидії нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами».

У додатку наведено відсоткові показники відповідей оперативних працівників ДЗЕ НПУ. У деяких питаннях, зазначених в анкеті, відповідь вимагалася однозначна. В результаті загальна сума відповідей становить 100%.

Низка питань передбачала декілька відповідей, тому опитуваним було запропоновано прорахувати їх. У цьому разі автору було потрібно з'ясувати ступінь значущості пропонованої відповіді, що і відобразилося на невідповідності загального відсоткового показника – 100%.

1. Стаж роботи в оперативних підрозділах ДЗЕ тих, хто брав участь у дослідженні:

стаж роботи	%
до 1 року	5
1–3 роки	20
4–6 років	35
7–10 років	30
11–14 років	6
15 та більше років	4

2. Загальний стаж роботи опитуваних працівників:

показники	%
до 3 років	12
до 5 років	22
до 10 років	38
до 15 років	16
16 та більше років	12

3. Вік опитуваних оперативних працівників МВС України:

показники	%
20–25 років	32
25–35 років	41
35–45 років	20
45–55 років	7

4. Рівень освіти респондентів:

освіта	%
вища юридична (3–4 рівень)	70
вища економічна	25
вища юридична і економічна	5

5. Назвіть сфери економіки, які є найбільше криміналізовані:

відповідь	%
бюджетна	35
підприємницька	35
банківська	30

6. Назвіть чинники, які впливають на організацію з протидії нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами:

ВІДПОВІДЬ	%
відсутній комплексний характер процесу протидії таким злочинам	85
зміни статусу оперативних підрозділів за КПК 2012 р.	82,4
недостатньо досліджена проблема протидії нецільовому використанню бюджетних коштів	45,7
не розроблено правових основ діяльності ДЗЕ після прийняття КПК 2012 р.	55,3
не розроблено криміналістичної характеристики злочинів, пов'язаних з нецільовим використанням бюджетних коштів службовими особами	44,7
не враховано особливостей організації виявлення і припинення підрозділами ДЗЕ НП України щодо нецільового використання бюджетних коштів службовими особами	55,6
не розглянуто проблем організації оперативного обслуговування підрозділами ДЗЕ НП України щодо нецільового використання бюджетних коштів службовими особами	34,8

7. Назвіть основні причини та умови, які сприяють учиненню нецільового використання бюджетних коштів службовими особами:

ВІДПОВІДЬ	%
високий рівень корупції серед керівництва державних установ	90
недосконалість законодавства, яке регулює питання закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти	60

неврегульованість законодавчою практикою надійного механізму непритягнення до відповідальності за порушення законодавства, що регулює питання закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти	55
низький рівень контролю з боку контролюючих органів за законністю проведення конкурсних торгів	47
недоліки в організації і функціонуванні оперативних підрозділів ОВС (кадрові прорахунки, низький рівень матеріального забезпечення, відсутність чіткого розмежування обов'язків щодо оперативного обслуговування)	28
відсутність об'єктивних критеріїв оцінки витрат на проведення закупівлі товарів, робіт і послуг	25
відсутність у працівників правоохоронних органів певних специфічних знань, що притаманні сфері закупівель товарів, робіт і послуг	40
відсутність чіткого механізму взаємодії між контролюючими органами	49
відсутність у оперативних працівників навичок доступу та роботи у мережі Інтернет	12
значна віддаленість об'єктів оперативного обслуговування від місця дислокації оперативного підрозділу	18

8. Назвіть негативні причини, що впливають на діяльність співробітників ДЗЕ НПУ щодо нецільового використання бюджетних коштів службовими особами:

ВІДПОВІДЬ	%
незнання правового регулювання протидії нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами	88,4

незнання типових схем учинення злочинів вказаної категорії	76,6
уміння здійснення оперативно-розшукових заходів щодо виявлення та припинення злочинів у цій галузі економіки	89,1
уміння розпізнавати службових осіб, схильних до вчинення злочинів	45
інше	32

9. Зазначте, коли фінансовий контроль стає ефективним у протидії нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами:

відповідь	%
якщо здійснюється на всіх етапах бюджетного процесу	45
який здійснюється до моменту використання коштів	25
який здійснюється в процесі виконання фінансових кошторисів	24,5
що здійснюється вже після використання коштів	8,5

10. Кого найперше мають інформувати підрозділи ДЗЕ про факти скоєння нецільового використання бюджетних коштів службовими особами:

відповідь	%
Уряд України – про створені схеми розкрадання бюджетних коштів	58,4
підрозділи Національного банку – щодо намірів про здійснення перерахування бюджетних коштів в офшорні зони	46,6

11. Назвіть причини латентності нецільового використання бюджетних коштів службовими особами:

ВІДПОВІДЬ	%
діяльність, пов'язана зі здійсненням операцій, що мають видимо правдивий характер фінансово-господарської діяльності	38,4
адміністративний вплив службових осіб на підлеглих, які причетні до правопорушень у бюджетній сфері	25,5
застосування службовими особами корупційних зв'язків і заходів приховання злочину та ін.	36,1

12. Укажіть, що впливає на вибір способу приховання нецільового використання бюджетних коштів службовими особами:

ВІДПОВІДЬ	%
специфіка фінансово-господарської діяльності бюджетного підприємства, установи, організації	56,4
особливості системи бюджетного документообігу	45,7
прогалини бюджетного законодавчого регулювання використання державних коштів	34,8
недосконалість організації поведження органів державної влади та місцевого самоврядування з бюджетними коштами	22,2
недостатність контролю з боку контролюючих органів за використанням бюджетних коштів	29,4
наявність договірних, виробничих та особистих зв'язків посадової особи з представниками інших державних чи комерційних структур стосовно використання бюджетних коштів	25,7

13. Укажіть обставин, які впливають на розпізнання і виявлення способу нецільового використання бюджетних коштів службовими особами:

ВІДПОВІДЬ	%
відсутність досвіду практичних працівників у використанні аналітичних методів дослідження бухгалтерських документів	25
висока професійна діяльність службових осіб у створенні видимості законної фінансово-господарської діяльності у бюджетній сфері	40
використання банківської таємниці при відмиванні бюджетних коштів	35
інші причини	0

14. Назвіть найпоширеніші способи нецільового використання бюджетних коштів службовими особами, які Ви виявляли:

ВІДПОВІДЬ	%
витрачання бюджетних коштів на цілі, що не відповідають бюджетним призначенням, установленим Законом про Державний бюджет України чи рішенням про місцевий бюджет	32,4
витрачання бюджетних коштів на цілі, що не відповідають визначеним у паспорті бюджетної програми	44,2
витрачання бюджетних коштів на цілі, що не відповідають розпису бюджету, кошторису, плану використання бюджетних коштів	23,4

15. Назвіть основні способи приховання нецільового використання бюджетних коштів:

ВІДПОВІДЬ	%
фальсифікування договорів з приватними комерційними структурами на виконання робіт і послуг	33,4
фальсифікування актів обстеження приміщень, які постраждали внаслідок технологічних та стихійних лих, з метою виділення бюджетних коштів на «відновлення»	25,4
безпідставне затвердження цільових програм на розвиток галузей сільського господарства	15,7

16. Укажіть причини (обставини), через які службові особи вчиняли нецільове використання бюджетних коштів:

ВІДПОВІДЬ	%
утягнення службової особи в злочинну діяльність	22,3
з метою задоволення власних потреб чи потреб іншої посадової особи	44,7
через недостатні знання бюджетного законодавства або службову недбалість	16,8
сподівання на неможливість їх виявлення та уникнення кримінальної відповідальності	16,2

17. Назвіть службових осіб, які вчиняли нецільове використання бюджетних коштів відповідно до посадового статусу:

ВІДПОВІДЬ	%
– головні розпорядники бюджетних коштів; керівники міністерств та відомств, інших центральних органів	47,4
– керівники місцевих органів – по місцевих бюджетах	52,6

– керівники державних виконавчих органів обласного рівня – по державному бюджету	31,8
– керівники районних органів – по місцевих бюджетах	34,9
– керівники бюджетних установ	33,3
одержувачі бюджетних коштів:	
– у вигляді різних видів цільової фінансової допомоги;	46,3
– службові особи (не керівники) органів державної влади, бюджетних установ, а також установ, підприємств, організацій, які одержують цільові бюджетні кошти - головні бухгалтери, керівники фінансово-економічних підрозділів, керівники структурних підрозділів установи, які самі не є розпорядниками (одержувачами) бюджетних коштів;	53
– службові особи управлінь і відділів Міністерства фінансів України, місцевих органів Державного казначейства України	0,7

18. Укажіть основні умови, що сприяють здійсненню легалізації доходів, одержаних у процесі нецільового використання бюджетних коштів службовими особами:

ВІДПОВІДЬ	%
відсутність досвіду практичних органів у викритті легалізації доходів	15
існування офшорних зон	10
наявність виключних повноважень у службових осіб щодо бюджетних коштів	30
існування банківської таємниці	25
складний процес зупинення банківських грошових потоків	20

19. Як Ви розумієте поняття взаємодії підрозділів ДЗЕ з іншими підрозділами:

відповідь	%
будь-які службові контакти	44
на рівні оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування	32
тільки в системі оперативних підрозділів на регіональному, державному, міждержавному рівнях	24

20. Які Ви знаєте форми взаємодії підрозділів ДЗЕ з іншими підрозділами:

відповідь	%
обмін інформацією	80,5
надання доступу до відомчих банків даних	19,5
сумісне планування заходів	68,5
обмін досвідом роботи	26,3
надання консультативно-методичної допомоги	28,5
участь керівників у нарадах	39,2
участь оперативних працівників у перевірці фінансово-господарських операцій	36
організація навчального процесу особового складу	15,7
вивчення, узагальнення і поширення позитивного досвіду роботи	27,7
видання спільних нормативних актів	11

21. Які, на Вашу думку, існують причини незадовільного обміну інформацією між ДЗЕ і контролюючими органами:

відповідь	%
відсутність єдиної системи взаємного інформування	48,2
міжвідомчий бар'єр	26,9
недосконалість правової основи	24,9

22. Який, на Вашу думку, сьогодні рівень взаємодії ДЗЕ з контролюючими органами:

відповідь	%
задовольняє	15
не задовольняє	85

23. Які, на Ваш погляд, бувають форми взаємодії підрозділів ДЗЕ НПУ з органами Державного казначейства:

відповідь	%
створення робочих груп для підготовки пропозицій про зміни й доповнення нормативно-правових актів	17,4
своєчасне інформування один одного про відомі їм факти підготовки чи вчинення нецільового використання бюджетних коштів	36,6
забезпечення здійснення невідкладних заходів збереження слідів злочину	31,1
взаємообмін інформацією, що міститься в централізованих банках даних обох відомств	14,9
доступ до бази даних Держказначейства «Казна-Видатки»	93

24. Які, на Вашу думку, переваги має прямий доступ співробітників ДЗЕ до автоматизованої системи «Казна-Видатки»

відповідь	%
відслідковування витрат бюджетних коштів	72,4
запобігання вчиненню злочинних посягань на бюджетні кошти	85,7
вчасне відшкодування державі завданих збитків	71,9

25. Які напрями взаємодії ДЗЕ НПУ з органами Держфінмоніторингу України Ви вважаєте основним:

Відповідь	%
надання доступу до єдиної інформаційної системи й бази даних у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів	92,1
обмін інформацією з питань запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, пов'язаних з бюджетними коштами	66,6
надання допомоги з розробки фінансових заходів у попередженні відмивання бюджетних коштів	55,4
надання інформації щодо виявлених методів і фінансових схем легалізації (відмивання) доходів, рекомендацій стосовно методів, прийомів і способів їх попередження, виявлення і документування	44,6
надання консультативної допомоги зі спеціальних питань у процесі розслідування злочинів, пов'язаних з відмиванням бюджетних коштів	35,7

26. Які, на Вашу думку, напрями взаємодії ДЗЕ НПУ з контролюючими органами є найважливішими:

Відповідь	%
узагальнення і поширення позитивного досвіду	31,4
удосконалення аналітичної роботи	45,7
підвищення рівня службової підготовки працівників	55,9
підведення підсумків за результатами проведення спільних заходів	22,3
створення єдиної системи інформування	74,2
удосконалення правової бази взаємодії (спільних наказів)	26

27. Які, на Ваш погляд, чинники впливають на скоєння нецільового використання бюджетних коштів службовими особами:

Відповідь	%
економічні чинники: об'єктивне протиріччя між економічними потребами особи і можливостями суспільства в їх задоволенні; вищий рівень прибутковості злочинної діяльності порівняно з рівнем прибутковості легальної діяльності	88,5
політичні чинники: корумпованість представників державних підприємств, установ і організацій; неправомірне лобіювання інтересів окремих соціальних груп у структурі державної влади	65,4
ідеологічні чинники: втрата значною частиною населення загально визнаних людських ідеалів; правовий нігілізм населення; втрата довіри до правоохоронних органів; «криміналізація» значної частини населення	55,7
організаційні чинники: перевантаження системи кримінальної юстиції; низький рівень оперативної профілактики злочинів; низький професійний рівень багатьох співробітників правоохоронних органів, які протидіють злочинам у сфері економіки; низький рівень їх матеріально-технічного забезпечення	55,4
правові чинники: аномія (бездіяльність) деяких законодавчих актів; нестабільність і невизначеність законодавства; проблеми кримінально-правової оцінки суспільно небезпечних діянь, а також кримінально-процесуального законодавства	43,5
інші	0

28. Назвіть причини, що впливають на стан профілактичної роботи, яка здійснюється оперативними працівниками у бюджетній сфері:

відповідь	%
відсутність Закону України «Про профілактику злочинів»	77
низький рівень теоретичних знань та практично-методичних навичок у працівників ДЗЕ НПУ щодо здійснення профілактики правопорушень	64,7
відсутність у системі оцінювання роботи підрозділів ДЗЕ з приводу профілактики правопорушень та ін.	55,7

29. Які, на Вашу думку, чинники впливають на результати запобігання нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами:

відповідь	%
недосконалість нормативно-правового регулювання запобіжної діяльності	72,4
високий поріг щодо збитків, пов'язаних з нецільовим використанням бюджетних коштів	85,4
відсутність розробки підрозділами ДЗЕ основних критеріїв обліку та оцінки запобігання злочинам	61,2
плинність кадрів ДЗЕ унаслідок реформування, що знижує результативність запобіжної діяльності	88,7
неналежне методичне забезпечення виявлення й документування злочинних дій на стадії готування	64,8
недосконале технічне та матеріальне забезпечення запобіжної діяльності підрозділів ДЗЕ та ін.	55,6

30. Які на Ваш погляд, слід проводити заходи з попередження вчинення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами:

Відповідь	%
здійснення комплексних оперативно-розшукових профілактичних заходів, спрямованих на усунення конкретних умов і обставин, що сприяють правопорушенням у бюджетній сфері	23,3
організація і безпосереднє здійснення індивідуальних оперативно-розшукових профілактичних заходів стосовно службових осіб, від яких можна очікувати вчинення злочинів	27,5
організація і безпосереднє проведення заходів, котрі гарантують недопустимість здійснення посадовими особами нецільового використання бюджетних коштів, що готуються і плануються	27,7
участь працівників ДЗЕ НПУ у загальних профілактичних заходах, що є складовою системи ідеологічної і виховної роботи, яку проводять державні органи разом з громадськістю	22,2

31. Назвіть, які Ви використовуєте джерела інформації з виявлення причин та умов, що сприяють учиненню нецільового використання бюджетних коштів службовими особами:

Відповідь	%
від негласних джерел	25,5
у процесі вивчення справ кримінального провадження	4,7
вивчення оперативно-розшукових справ	12,4
у процесі отримання заяв від громадян	10,2
вивчення публікацій у засобах масової інформації	10,3
отримання інформації від інших правоохоронних органів	11,5
а також шляхом застосування методу ОРД	21,3

32. Назвіть, які Ви використовуєте форми ранньої індивідуальної профілактики нецільового використання бюджетних коштів службовими особами:

відповідь	%
виявляти джерела кримінальних та інших антисуспільних впливів на службову особу	76,7
виявляти контакти або обставини, що негативно впливають на службову особу	23,3

33. Назвіть, які Ви використовуєте тактичні прийоми попередження нецільового використання бюджетних коштів службовими особами:

відповідь	%
вплив на службову особу безпосередньо (співробітниками ДЗЕ) або опосередковано (за допомогою вищих керівників, службового та побутового оточення) з метою добровільної відмови від реалізації злочинних намірів щодо нецільового використання бюджетних коштів	11
усунення обставин, які планує використати службова особа (шляхом переміщення на іншу роботу, ліквідування фіктивних структур тощо)	15
штучне створення обставин, що виключають або суттєво ускладнюють можливість учинення злочину (шляхом посилення чи зміни системи контролю, призначення позапланової перевірки або аудиту щодо цільового використання бюджетних коштів тощо)	22
притягнення особи до адміністративної відповідальності у разі відсутності суми завданих збитків у великих розмірах	19

затримання під час замаху на вчинення злочину (підготовка платіжних документів, договорів стосовно нецільового використання бюджетних коштів), при якому приймається рішення про внесення до ЄРДР кримінального провадження за ст. 210 із застосуванням ст.15 КК України	8
притягнення особи до кримінальної відповідальності	15

34. Як Ви вважаєте, які негативні причини зазвичай впливають на виявлення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами:

ВІДПОВІДЬ	%
латентність правопорушень у бюджетній сфері	77,5
незнання співробітниками ДЗЕ основних способів вчинення злочинів	55
відсутність даних про індивідуальні особливості службової особи як злочинця	35
невміння співробітників ДЗЕ використовувати оперативно-технічні засоби (особливо робота в мережі Інтернет щодо державних закупівель)	80
низький рівень оперативної обізнаності оперативних працівників щодо виявлення ознак таких злочинів	60
високий рівень корупції у цій сфері	45

35. Назвіть основні засоби, до яких Ви вдаєтеся у виявленні нецільового використання бюджетних коштів службовими особами:

ВІДПОВІДЬ	%
завдяки негласним співробітникам	40
методами оперативно-розшукової діяльності (особистим пошуком, оперативним опитуванням та оглядом)	35
зі засобів масової інформації	5

зі скарг і заяв громадян	8
від інших державних правоохоронних і контролюючих органів	12

36. Назвіть основні проблеми, що впливають на результативність виявлення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами:

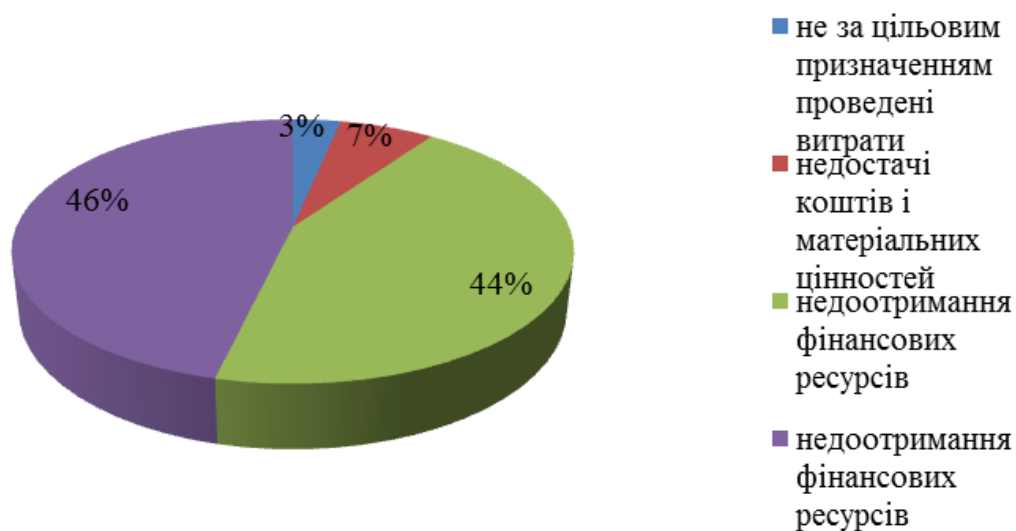
відповідь	%
великий обсяг роботи за цією категорією злочинів	72
недосконалість нормативно-правового регулювання виявлення цих злочинів	40,5
протидія з боку посадових осіб бюджетних установ	40,5
погані умови праці (технічне та організаційне забезпечення)	37,5
труднощі в проведенні документальних ревізій	29,7
відсутність належної взаємодії контролюючими органами	25
відсутність спеціальної економічної, технічної та іншої освіти	10,8
відсутність досвіду з виявлення таких злочинів	16,6

37. Якою Ви вбачаєте свою роль в оперативно-розшуковому забезпеченні досудового слідства нецільового використання бюджетних коштів службовими особами використання бюджетних коштів службовими особами:

відповідь	%
у сприянні слідчому в проведенні окремих негласних слідчих (розшукових) дій	84
у виконанні окремих доручень	90
в отриманні оперативно-розшукової інформації, яка може слугувати джерелом для висунення слідчих версій	9,3

у зборі даних, які можуть бути джерелом для отримання доказів у справі	22,5
у виявленні первинних даних, на основі яких слідчий міг би вибрати найбільш раціональні тактичні прийоми проведення окремих слідчих (розшукових) дій	35,2
у здійсненні оперативного контролю за підозрюваними і звинуваченими, такими, що перебувають на волі	18,3
в організації розшуку підозрюваних і звинувачених, що ухиляються від слідства	77,3
у вжитті заходів щодо недопущення здійснення підозрюваними і звинуваченими нових злочинів, знищення доказів, спроб ухилитися від слідства і суду	38,6
у виявленні раніше не відомих слідству фактів (епізодів) злочинної діяльності підозрюваних і звинувачених	6,8
у виявленні злочинних зв'язків, предметів і матеріалів для документування протидії підозрюваних та їх оточення	75,5

Аналіз діяльності Державної фінансової інспекції України за 2012–2015 роки.



СПИСОК

публікацій за темою дисертації

1. Наукові праці, у яких опубліковані основні результати дисертації:

1.1. Праці у наукових фахових виданнях України:

1. Писарчук І. В. Теоретичні засади криміналістичної характеристики нецільового використання бюджетних коштів службовими особами. *Науковий вісник Львівського університету бізнесу і права. Серія юридична*. Львів: ЛУБП, 2016. № 4. С. 40–45.

2. Писарчук І. В. Причини та умови, які сприяють вчиненню нецільового використання бюджетних коштів службовими особами. *Науковий вісник Національного університету «Львівська політехніка»: збірник наукових праць*. Серія: юридичні науки. Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2016. № 845. С. 546–553.

3. Писарчук І. В. Виявлення ознак нецільового використання бюджетних коштів, вчинених службовими особами. *Науковий вісник Національного університету «Львівська політехніка»: збірник наукових праць*. Серія: юридичні науки. Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2016. № 855. С. 529–538.

4. Писарчук І. В. Економіко-правова характеристика бюджетної сфери як основи використання бюджетних коштів. *Порівняльно-аналітичне право*. Ужгород: УНУ, 2016. № 5. С. 297–300.

1.2. Публікація у науковому періодичному виданні іншої держави:

5. Писарчук І. В. Удосконалення правових основ діяльності Департаменту захисту економіки з виявлення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами. *Теория и практика: національний юридический журнал*. Республіка Молдова. Кишинёв. 2016. № 5 (21). С. 83–85.

2. Наукові праці, які засвідчують апробацію матеріалів дисертації:

6. Писарчук І. В. Правопорушення, пов'язані з нецільовим використанням бюджетних коштів. *Захист прав і свобод людини та громадянина в умовах формування правової держави*: збірник тез V Всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Львів, 20 травня 2016 р.). Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2016. С. 142–143.

7. Писарчук І. В. Способи вчинення нецільового використання бюджетних коштів. *Вдосконалення правового механізму захисту прав і свобод людини в умовах реформування кримінального законодавства*: збірник матеріалів конференції, присвяченої 200-річчю Національного університету «Львівська політехніка» та 5-річчю Інституту права і психології (м. Львів, 28 жовтня 2016 р.). Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2016. С. 77–81.

8. Писарчук І. В. Особливості взаємодії підрозділів Департаменту захисту економіки з Державним казначейством України щодо виявлення нецільового використання бюджетних коштів службовими особами. *Право, суспільство і держава: форми взаємодії*: збірник тез Міжнародної науково-практичної конференції (м. Київ, 13–14 січня 2017 р.). К.: ЦПНД, 2017. С. 105–107.

9. Писарчук І. В. Використання судових експертиз протидії нецільовому використанню бюджетних коштів службовими особами. *Вдосконалення правового механізму захисту прав і свобод людини і громадянина в умовах євроінтеграції*: збірник матеріалів міжнародної конференції ІПП Національного університету «Львівська політехніка» (м. Львів, 28 лютого 2017 р.). Львів: ІПП, 2017. С. 441–444.

ВІДОМОСТІ

про апробацію результатів дисертації

1. V Всеукраїнська науково-практична конференція «Захист прав і свобод людини та громадянина в умовах формування правової держави» (м. Львів, 20 травня 2016 р.). – форма участі заочна.

2. Науково-практична конференція, присвячена 200-річчю Національного університету «Львівська політехніка» та 5-річчю Інституту права та психології «Вдосконалення правового механізму захисту прав і свобод людини і громадянина в умовах реформування кримінального законодавства» (м. Львів, 28 жовтня 2016 р.). – форма участі заочна.

3. Міжнародна науково-практична конференція «Право, суспільство і держава: форми взаємодії» (м. Київ, 13–14 січня 2017 р.). – форма участі очна.

4. Міжнародна науково-практична конференція «Вдосконалення правового механізму захисту прав і свобод людини і громадянина в умовах євроінтеграції» (м. Львів, 28 лютого 2017 р.). – форма участі очна.