

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ
ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ

СОСКОВ РОМАН МИКОЛАЙОВИЧ

УДК 343.973

**КРИМІНОЛОГІЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА
ТА ЗАПОБІГАННЯ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ
ЗЛОЧИНАМ, ПОВ'ЯЗАНИМ З НЕЗАКОННИМ ВИКОРИСТАННЯМ
БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ**

12.00.08 – кримінальне право та кримінологія;
кримінально-виконавче право

АВТОРЕФЕРАТ
дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Дніпро – 2019

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана у Дніпровському національному університеті імені Олеся Гончара Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник:

доктор юридичних наук, доцент,
заслужений юрист України

Корнякова Тетяна Всеволодівна,

Дніпровський національний
університет імені Олеся Гончара,
завідувач кафедри адміністративного і кримінального
права юридичного факультету.

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор

Орловська Наталя Анатоліївна,

Національна академія Державної прикордонної
служби України імені Богдана Хмельницького,
професор кафедри кримінального права і процесу;

кандидат юридичних наук, доцент

Шведова Ганна Леонідівна,

Київський національний торговельно-економічний університет,
доцент кафедри загальноправових дисциплін.

Захист відбудеться 24 квітня 2019 року о 10.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 08.727.04 Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ за адресою: 49005, м. Дніпро, просп. Гагаріна, 26.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ за адресою: 49005, м. Дніпро, просп. Гагаріна, 26.

Автореферат розіслано 22 березня 2019 року.

**Учений секретар
спеціалізованої вченої ради**



В. Ф. Примаченко

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Конституція України у ст. 17 захист економічної безпеки держави закріплює однією із найважливіших функцій держави, справою всього Українського народу. Таке положення Основного Закону вимагає від кожного суб'єкта забезпечення економічної безпеки країни вживати всіх можливих заходів для нейтралізації будь-яких зловживань у цій сфері, а також належної реакції на вже виявлені правопорушення. Найбільш деструктивний вплив на здатність держави забезпечити кожному громадянину належний рівень добробуту здійснюють зловживання в бюджетній сфері, які є частиною економічної злочинності. Сюди також слід віднести і злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів.

Нестабільність в економіці держави, недосконалість механізму державного контролю за використанням бюджетних коштів, зниження життєвого рівня населення, корупція в усіх без винятку гілках влади створили умови для розвитку злочинності в бюджетній сфері. За останні п'ять років загальний державний борг зріс до 50 млрд доларів США, з яких майже 11 млрд доларів гарантований державою. Це при тому, що заборгованість платників податків за цей же період зросла більш ніж в два рази та перевищила суму в 60 млрд гривень. Вражає бездіяльність органів державного контролю – Державної аудиторської служби України та Антимонопольного комітету України щодо виявлення порушень при виділенні та використанні бюджетних коштів. У 2018 році Держаудитслужбою України перевірено всього 66 об'єктів: за результатами виявлено порушень на суму лише 27,5 млн. грн., а реально стягнули менше половини – 13 млн. грн. Натомість правоохоронні органи виявили 2779 кримінальних правопорушень в сфері незаконного використання бюджетних коштів, за якими встановлено збитків на суму 125 млн. грн. і реально відшкодовано 44 млн. грн.

Декриміналізація злочинів у сфері господарської діяльності у 2011 році, введення в дію нового Кримінального процесуального кодексу України у 2012 році, тимчасова окупація Автономної Республіки Крим і окремих районів Донецької та Луганської областей зумовили перегляд заходів реагування всіх правоохоронних органів і прокуратури зокрема на злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів. Це підтверджується наступними даними.

Так, аналіз статистичних даних щодо злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів за 2016–2017 роки, показує, що спостерігається тенденція до зростання кількості зареєстрованих злочинів вказаної категорії: наприклад, у 2016 році зареєстровано 2129 злочинів, у 2017 – 3049 злочинів. При цьому у формі звітності змінились категорії злочинів, які обліковуються як «пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів».

Облік здійснюється за видом бюджетних коштів, які незаконно використовують тим чи іншим способом. Так, були зареєстровані зловживання з коштами державного бюджету: у 2016 році – 1021, у 2017 – 1289; коштами місцевих бюджетів: у 2016 – 817, у 2017 – 1346; коштами резервного фонду бюджетів усіх рівнів: у 2016 – 36, у 2017 – 4; коштами субвенцій бюджетів усіх рівнів: у 2016 – 55, у 2017 – 62; коштами, призначеними на виконання державних цільових програм: у 2016 – 155, у 2017 – 269; у сфері державних закупівель: у 2016 – 345, у 2017 – 365; пов'язані з незаконним відшкодуванням ПДВ: у 2016 – 35, у 2017 – 29.

Як бачимо, незважаючи на зменшення кількості зареєстрованих злочинів за окремими позиціями, загальна кількість злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, зросла (ст.ст. 175 (ч. 2), 191, 210, 211, 222, 364–368 КК України).

Питанням кримінальної відповідальності та запобігання злочинам у бюджетній сфері присвячені праці вітчизняних та зарубіжних вчених: П.П. Андрушка, О.М. Бандурки, А.М. Бойка, Б.В. Волженкіна, В.В. Голіни, Н.О. Гуторової, Л.М. Давиденка, Ю.М. Демидова, А.І. Долгової, О.О. Дудорова, О.Ю. Заблоцької, А.П. Закалюка, О.Г. Кальмана, Т.В. Корнякової, О.М. Литвака, Т.Є. Леоненко, В.В. Лунєєва, А.В. Макарова, М.І. Мельника, В.М. Поповича, О.С. Русакової, О.Б. Сахарова, В.В. Сташиса, О.Я. Светлова, Є.Л. Стрельцова, В.Я. Тація, О.О. Титаренка, О.В. Тихонової, М.І. Хавронюка, В.П. Філонова, В.І. Шакуна, О.М. Яковлева, В.Б. Ястребова, Н.М. Ярмиш та ін.

На дисертаційному рівні аналізовану проблему дослідила В.М. Руфанова (м. Дніпропетровськ, 2011 рік). Проте авторка акцентувала увагу на діяльності органів внутрішніх справ і в зовсім інших соціально-економічних умовах. С.М. Чабаненко дослідив кримінологічну характеристику та запобігання злочинам, пов'язаним із діяльністю позабюджетних цільових фондів (м. Харків, 2017 рік).

Разом з тим, постійне оновлення законодавства, що регулює бюджетну сферу та діяльність органів прокуратури щодо протидії зловживанням у цій сфері, стабільно високу динамку зазначеного виду злочинності при незначній кількості засуджених за вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, зумовили обрання саме такої теми дисертаційного дослідження.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Робота виконана на кафедрі адміністративного і кримінального права юридичного факультету Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара відповідно до: Плану дій з реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 р., схваленого Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.11.2015 р. № 1393-р; Стратегії реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів на 2015–2020 рр., затвердженої

Указом Президента України від 20.05.2015 р. №276/2015; Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», затвердженої Указом Президента України від 12.01.2015 р. №5/2015; а також Пріоритетних напрямів розвитку правової науки на 2016–2020 рр., схвалених постановою Загальних зборів Національної академії правових наук України від 03.03.2016 р.

Мета і задачі дослідження. Метою дослідження є створення науково обґрунтованої системи запобігання органами прокуратури злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, розроблення на цій основі пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства та практики його застосування.

Реалізація поставленої мети зумовила необхідність вирішення таких задач:

- охарактеризувати злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, як об'єкт кримінологічного дослідження;
- дослідити кримінологічні показники злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів;
- розробити кримінологічну характеристику осіб, які вчиняють злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів;
- встановити причини та умови вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів;
- охарактеризувати стан правового забезпечення діяльності органів прокуратури щодо запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів;
- визначити місце органів прокуратури в системі суб'єктів загальносоціального запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів;
- розробити спеціально-кримінологічні заходи щодо запобігання органами прокуратури злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів;
- сформулювати пропозиції щодо вдосконалення чинного законодавства та практики його застосування щодо діяльності органів прокуратури у сфері протидії економічним злочинам.

Об'єктом дослідження є суспільні відносини, що виникають під час запобігання та протидії економічним злочинам.

Предметом дослідження є кримінологічна характеристика та запобігання органами прокуратури злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів.

Методи дослідження. У ході дослідження було використано комплекс загальнонаукових та спеціально-наукових методів пізнання. Основним методом, що використовується у дослідженні, є діалектичний метод наукового пізнання, який застосовано для дослідження кримінологічної характеристики

злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів (підрозділи 1.1–1.4). Поряд з цим використовувались і інші методи, зокрема: формально-логічний – для визначення поняття та змістовних ознак злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, обґрунтування положень та пропозицій, висловлених в роботі, тлумачення окремих понять і термінів (підрозділи 1.1, 2.1); метод системного аналізу – для проведення кримінологічної характеристики цих злочинів, дослідження загальносоціальних та спеціально-кримінологічних заходів запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів (підрозділи 1.2–1.4, 2.2, 2.3); догматичний метод для аналізу норм чинного законодавства, проектів нормативно-правових актів, який дозволив виявити недоліки та протиріччя, а також допоміг сформулювати пропозиції щодо вдосконалення правового регулювання діяльності органів прокуратури із запобігання цим злочинам (підрозділи 1.3, 2.1); соціологічний метод (анкетування, вивчення документів) для анкетування працівників органів прокуратури та вибіркового вивчення кримінальних проваджень (підрозділи 1.2, 1.4, 2.3); статистичний метод для опрацювання даних офіційної статистики Генеральної прокуратури України, Державної судової адміністрації України (підрозділи 1.2, 1.4).

Емпіричну основу дослідження становлять: статистичні дані Генеральної прокуратури України щодо кількості відкритих кримінальних проваджень та вручених повідомлень про підозру за ст. 210 та ст. 211 КК України; ДСА України щодо кількості засуджених осіб за вчинення злочину, передбаченого ст. 210 та ст. 211 КК України за 2009–2017 роки; результати вивчення матеріалів Єдиного державного реєстру судових рішень та опублікована судова практика.

Наукова новизна одержаних результатів полягає в тому, що дисертація є одним з перших комплексних монографічних досліджень в Україні, яке присвячене вирішенню теоретичних і прикладних проблем запобігання органами прокуратури злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів. У роботі сформульовано ряд нових наукових положень і висновків, зокрема:

вперше:

– встановлено, що за функціональним призначенням та колом повноважень система суб'єктів запобігання злочинності, пов'язаної з незаконним використанням бюджетних коштів, має наступний вигляд: 1) державні органи, які визначають державну політику у сфері запобігання злочинності, пов'язаній з незаконним використанням бюджетних коштів, а також створюють й удосконалюють відповідну нормативно-правову базу (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України); 2) державні органи, які здійснюють координаційну діяльність у сфері запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів (Рада

національної безпеки і оборони, прокуратура); 3) державні органи, які здійснюють правоохоронну діяльність у сфері запобігання даним злочинам (суд, прокуратура, Національна поліція, СБУ, податкова міліція); 4) державні органи, які не мають функціонального спрямування на запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, але їхня діяльність впливає на запобіжні процеси (Державна фіскальна служба, Державна аудиторська служба, Державна казначейська служба);

– доведено, що незважаючи на суттєве звуження своїх функцій, органи прокуратури посідають важливе місце в системі суб'єктів загальносоціального запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, оскільки здійснюють свою діяльність на двох рівнях: координаційному та правоохоронному;

– встановлено, що незмінним слід залишити надане органам прокуратури право здійснювати координаційну діяльність правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності (така функція не суперечить іншим конституційним функціям органів прокуратури та здатна бути дієвим інструментом у запобіганні злочинам, що вчиняються у бюджетній сфері);

– пропонується доповнити Бюджетний кодекс України окремим розділом «Запобігання порушенням бюджетного законодавства», у якому передбачити перелік правоохоронних органів, які уповноважені здійснювати діяльність щодо запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, і визначити їх відповідні повноваження. При цьому слід окремо зазначити функції органів прокуратури щодо здійснення такої діяльності: 1) підтримання публічного обвинувачення в суді у кримінальних провадженнях, пов'язаних із порушенням бюджетного законодавства; 2) організація та процесуальне керівництво досудовим розслідуванням у кримінальних провадженнях, пов'язаних із порушенням бюджетного законодавства, вирішення відповідно до закону інших питань під час таких кримінальних проваджень, нагляд за негласними й іншими слідчими та розшуковими діями органів правопорядку, що стосуються порушень бюджетного законодавства; 3) представництво інтересів держави в суді у випадках виявлення порушень бюджетного законодавства; 4) координація діяльності правоохоронних органів відповідного рівня у сфері запобігання злочинності, пов'язаній з незаконним використанням бюджетних коштів;

удосконалено:

– положення про те, що прокуратура при виконанні нею зокрема функції організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням, може здійснювати реальний вплив на усунення причин злочинних проявів, і тому належить до суб'єктів запобігання злочинності;

– пропозицію щодо прийняття міжвідомчих нормативних актів стосовно порядку взаємодії правоохоронних органів, які здійснюють заходи із

запобігання злочинам у бюджетній сфері з органами Державної казначейської служби й органами Державної аудиторської служби;

дістали подальшого розвитку:

– доктринальне положення про те, що злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, обумовленні цілим комплексом криміногенних детермінант: економічні, політичні, правові, ідеологічні, організаційно-управлінські фактори та недоліки в діяльності правоохоронних органів;

– положення щодо характеристики осіб, які вчиняють злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів: їх особливості проявляються у гендерному складі (в основному чоловіки), освітньому рівні (як мінімум одна вища освіта), соціальному статусі, а також у періоді злочинної активності.

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

– *правотворчості* – для вдосконалення нормативно-правового регулювання запобігання органами прокуратури злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів;

– *правозастосовчій діяльності* – для підвищення ефективності діяльності органів прокуратури щодо запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів;

– *освітньому процесі* – положення та висновки дисертації використовуються при викладанні відповідних навчальних дисципліни (акт впровадження в освітній процес Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ від 18 січня 2019 року);

– *науково-дослідній роботі* – для подальших досліджень у кримінологічній науці.

Апробація результатів дослідження. Основні положення дисертації, теоретичні та практичні висновки оприлюднені на Міжнародній науковій конференції студентів, аспірантів та молодих вчених «Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права» (4-5 грудня 2015 р., м. Дніпропетровськ); Всеукраїнській науково-практичній конференції до Дня науки «Молодіжний науковий юридичний форум» (26 травня 2016 р., м. Київ); Всеукраїнській науково-практичній конференції «Актуальні проблеми кримінального права, кримінології та кримінально-виконавчого права» (25 травня 2018 р., м. Дніпро).

Публікації. Основні положення та висновки дисертаційного дослідження знайшли своє відображення у 9 працях, 5 з яких – статті, що опубліковані у виданнях, визначених МОН України як фахові з юридичних наук, 1 – у зарубіжному періодичному науковому журналі за профілем дисертації, який індексується міжнародною реферативною базою даних Index Copernicus і 3 – тези доповідей на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Дисертація складається зі вступу, двох розділів, що включають сім підрозділів, висновків, списку використаних джерел та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 205 сторінок, з яких: основний текст – 183 сторінки, список використаних джерел (188 найменувань) – 22 сторінки, додатки – 5 сторінок.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** наведено дані щодо актуальності теми, її зв'язку з науковими програмами, планами, темами, сформульовано мету та задачі, визначено об'єкт і предмет дослідження, охарактеризовано методи, використані в дисертації, визначено наукову новизну одержаних результатів і їх практичне значення, вказано на апробацію та публікації результатів дослідження, структуру й обсяг роботи.

Розділ 1 «Кримінологічна характеристика злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів» містить чотири підрозділи.

У *підрозділі 1.1 «Злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів як об'єкт кримінологічного дослідження»* констатовано, що відсутність у теорії та практичній діяльності правоохоронних органів єдиного підходу до визначення понять «злочини в сфері економіки», «економічні злочини», «економічна злочинність», а також понять «злочини у бюджетній сфері», «злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів», відсутня єдина база кримінологічної інформації про такі злочини, причини та умови, що їх обумовлюють, що унеможливорює отримання об'єктивної інформації про стан злочинності у цій сфері. Чітке визначення понятійного апарату на теоретичному та законодавчому рівнях допоможе правоохоронним органам у веденні статистичного обліку, розробці нових заходів запобігання цим злочинам, сприятиме розмежуванню компетенції та вдосконаленню напрямків і форм взаємодії.

Запропоновано визначення поняття «злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів», окреслено коло їх ознак і кримінологічну групу – ст.ст. 175 (ч. 2), 191, 210, 211, 222, 364, 366–368 КК України.

У *підрозділі 1.2 «Кримінологічні показники злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів»* узагальнено матеріали кримінальних проваджень, а також вироків судів України, та встановлено, що найбільш розповсюдженими способами вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, є нецільове використання бюджетних коштів; умисне не виправдане завищення обсягів і вартості товарів, робіт і послуг; службове підроблення документів, які є підставою для отримання фінансової допомоги з бюджету; порушення в сфері публічних закупівель.

Встановлено, що з 2013 року спостерігається високий рівень криміналізації сфери використання бюджетних коштів. За останні роки знову має місце зростання рівня злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів. Найбільшого поширення злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, набули у південних та центральних областях країни. Це насамперед пов'язано з розвинутою інфраструктурою регіонів, станом розвитку промисловості, концентрацією державних цільових програм тощо.

Виходячи з того, що злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, входять до загальної структури економічних злочинів, рівень їх латентності збігається з рівнем економічних злочинів і становить 80–90 %. Особливістю латентності злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, є специфічна категорія осіб (голови обласних і районних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, керівники управлінь, фінансових відділів, голови сільськогосподарських підприємств тощо), які їх вчиняють, наявність у них певних повноважень та можливостей приховати вчинені злочини.

У підрозділі 1.3 *«Причини та умови, що обумовлюють вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів»* розвинуто доктринальне положення про те, що злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, обумовлені цілим комплексом криміногенних детермінант: економічні (неузгодженість інтересів держави з особистими інтересами одержувача бюджетних коштів), політичні, правові (відсутність системного та налагодженого механізму вдосконалення законодавчої бази з регулювання бюджетних відносин), ідеологічні, організаційно-управлінські фактори (недоліки функціонування механізму державного управління економічними процесами) та недоліки в діяльності правоохоронних органів (зокрема недосконалість механізмів координації та взаємодії правоохоронних органів під час виявлення злочинів, пов'язаних з порушенням Закону «Про бюджетну систему України»).

У підрозділі 1.4 *«Характеристика осіб, які вчиняють злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів»* встановлено, що характеристика осіб, які вчиняють злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, має свої особливості, що проявляються у гендерному складі, освітньому рівні, соціальному статусі, а також у періоді злочинної активності.

Запропоновано всю сукупність осіб, які вчиняють злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, умовно об'єднати у три групи: 1) особи, які будучи представниками держави, наділені повноваженнями щодо ефективного управління бюджетними коштами (керівники управлінь та відділів виконавчих органів, органів місцевого самоврядування); 2) особи, які незаконно

отримали бюджетні кошти та відповідно порушили порядок отримання і використання бюджетних коштів (отримання коштів фінансової допомоги, субсидій, субвенцій, дотацій, компенсаційних виплат, переможці процедури державних закупівель); 3) особи, які законно отримали бюджетні кошти, однак використали їх не за призначенням, усупереч бюджетному законодавству (суб'єкти підприємницької діяльності, підрядні організації, виконавці державних чи регіональних цільових програм).

Розділ 2 «Запобігання органами прокуратури злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 2.1 «Правове регулювання запобігання органами прокуратури злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів» здобувачем наголошено на тому, що на сьогодні відсутній єдиний нормативний акт, який би повною мірою регламентував повноваження органів прокуратури у цій сфері. Для ефективного здійснення своєї правозахисної діяльності прокурорам слід звертатись до низки законодавчих і підзаконних актів, судової практики. Переважна більшість нормативних актів потребує приведення у відповідність із положеннями Конституції України, а також деталізації повноважень прокурорів, розробки механізмів організації та порядку реалізації ними діяльності щодо запобігання злочинності як загалом, так і у бюджетній сфері, зокрема. Запропоновано включити до БК України окремий розділ «Запобігання порушенням бюджетного законодавства», у якому визначити правоохоронні органи, які уповноважені здійснювати діяльність стосовно запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, та навести їх відповідні повноваження. При цьому слід окремо закріпити функції органів прокуратури щодо здійснення такої діяльності.

Констатовано, що сьогодні існує потреба у виданні нових наказів, що стосуються детальної регламентації діяльності органів прокуратури, спрямованих на реалізацію своїх основних функцій з урахуванням їх оновлення.

У підрозділі 2.2 «Органи прокуратури в системі суб'єктів загальносоціального запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів» доводиться твердження про те, що незважаючи на суттєве звуження своїх функцій, органи прокуратури посідають важливе місце в системі суб'єктів загальносоціального запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, оскільки здійснюють свою діяльність на двох рівнях: координаційному та правоохоронному. При чому ця діяльність не є ізольованою, а проявляється у різних формах взаємодії з суб'єктами всіх чотирьох рівнів державних органів.

Встановлено, що за функціональним призначенням та колом повноважень система суб'єктів запобігання злочинності, пов'язаної з незаконним

використанням бюджетних коштів, має наступний вигляд: 1) державні органи, які визначають державну політику у сфері запобігання злочинності, пов'язаній з незаконним використанням бюджетних коштів, і створюють й удосконалюють відповідну нормативно-правову базу (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України); 2) державні органи, які здійснюють координаційну діяльність у сфері запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів (Рада національної безпеки і оборони, прокуратура); 3) державні органи, які здійснюють правоохоронну діяльність у сфері запобігання даним злочинам (суд, прокуратура, Національна поліція, СБУ, податкова міліція); 4) державні органи, які не мають функціонального спрямування на запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, але їхня діяльність впливає на запобіжні процеси (Державна фіскальна служба, Державна аудиторська служба, Державна казначейська служба)

У підрозділі 2.3 «Спеціально-кримінологічні заходи запобігання органами прокуратури злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів» здобувач доводить, що при здійсненні процесуального керівництва досудовим розслідуванням у конкретних кримінальних провадженнях щодо незаконного поводження із бюджетними коштами прокурорам необхідно звертати основну увагу на наявність складу злочину, а також на те, чи якісно підготовлені матеріали, їх достатність для проведення негласних та інших слідчих і розшукових дій, і тільки після цього звертатись із клопотанням до слідчого судді про проведення таких дій. У разі ж, якщо під час перевірки прокурор не виявить у матеріалах складу злочину, або у разі виявлення інших підстав, що підтверджують їх незаконність або неналежну обґрунтованість, він має право заборонити або припинити такі слідчі або розшукові дії.

Доведено, що в сучасних умовах основне призначення органів прокуратури в системі спеціально-кримінологічних заходів запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, полягає у своєчасному виявленні порушень бюджетного законодавства, вжиття відповідних заходів стосовно притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності, а також повернення незаконно використаних коштів до державного бюджету.

ВИСНОВКИ

У **висновках** дисертаційного дослідження наведене теоретичне узагальнення і нове вирішення наукового завдання, що полягає у створенні науково обґрунтованої системи запобігання органами прокуратури злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, розробленні на цій

основі пропозицій щодо вдосконалення чинного законодавства та практики його застосування, зокрема:

1. Встановлено, що в кримінології немає єдиної позиції щодо чіткого визначення змісту понять «економічний злочин», «економічна злочинність», «злочини в економічній сфері» та інших, пов'язаних із ними. Це призводить до різного їх тлумачення та неоднозначного використання у нормативно-правових документах, ускладнює процес запобігання цим злочинам. З урахуванням кримінально-правового та кримінологічного підходів виділені найбільш суттєві ознаки економічних злочинів: відповідна сфера економічних відносин; заподіяння шкоди економічним інтересам громадян, суб'єктам господарювання та держави, які охороняються законом; наявність умисної форми вини та корисливого мотиву; спеціальний суб'єкт злочину (службова особа) та загальні суб'єкти, які включені до системи економічних відносин, на які вони посягають.

Злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, хоча і виступали об'єктом кримінально-правового, кримінологічного, криміналістичного дослідження, але все одно відсутній єдиний концептуальний підхід щодо визначення змісту злочинів, які вчиняються у бюджетній сфері, що призводить до різного тлумачення та неоднозначного використання термінів у нормативно-правових актах. Через відсутність на законодавчому рівні закріплених визначень понять «злочини у бюджетній сфері», «злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів» тощо відсутня єдина база кримінологічної інформації щодо цих злочинів, що унеможлиблює отримання об'єктивних даних про стан злочинності у цій сфері.

2. Виділено кримінологічні ознаки цих злочинів: об'єктом виступають бюджетні відносини, бюджетний процес чи його складові; вчиняються під час виконання бюджету за видатками; предметом є бюджетні кошти; вчиняються розпорядником або одержувачем бюджетних коштів у процесі надання, отримання та використання бюджетних коштів; можуть вчинятися як умисно, так і з необережності; як правило мають місце корисливі мотиви; заподіюють шкоди правам та інтересам громадян, суспільству і державі.

3. Встановлено, що за досліджуваний період було змінено вид статистичного обліку, але кількість зареєстрованих злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, зростає. Найбільш ураженими сферами є: промисловість, освіта, АПК, охорона здоров'я, соціальна сфера, транспортна сфера, ПЕК та інші. Найбільшого поширення злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, набули у південних та центральних регіонах. У структурі цих злочинів переважають злочини у сфері службової діяльності; злочини, пов'язані з привласненням, розтратою майна або заволодінням майна шляхом зловживання службовим становищем, шахрайства.

4. Встановлено, що характеристика осіб, які вчиняють злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, має свої особливості, що проявляються у гендерному складі, освітньому рівні, соціальному статусі, а також у періоді злочинної активності.

5. Обґрунтовано, що прокуратура при виконанні нею зокрема функції організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням, може здійснювати реальний вплив на усунення причин злочинних проявів, і тому належить до суб'єктів запобігання злочинності.

Констатовано, що на сьогодні відсутній єдиний нормативний акт, який би повною мірою регламентував повноваження органів прокуратури у сфері запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів. Для ефективного здійснення своєї правозахисної діяльності прокурорам слід звертатись до низки законодавчих і підзаконних актів, судової практики. Але переважна більшість нормативних актів потребує приведення у відповідність із положеннями Конституції України, а також деталізації повноважень прокурорів, розробки механізмів організації та порядку реалізації ними діяльності щодо запобігання злочинності як загалом, так і у бюджетній сфері.

6. Запропоновано у ч. 2 ст. 59 Закону України «Про запобігання корупції» передбачити, що інформація з Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, подається на запит прокурора в рамках здійснення нагляду за негласними й іншими слідчими та розшуковими діями органів правопорядку. Пропонується доповнити БК окремим розділом «Запобігання порушенням бюджетного законодавства», у якому передбачити перелік правоохоронних органів, які уповноважені здійснювати діяльність щодо запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, і визначити їх відповідні повноваження.

7. Встановлено, що сьогодні існує потреба у виданні нових наказів, що стосуються детальної регламентації оновлених функцій органів прокуратури щодо здійснення ними представницької діяльності та нагляду за негласними й іншими слідчими та розшуковими діями органів правопорядку.

Для удосконалення взаємодії органів прокуратури з органами правопорядку в частині однакового застосування норм законодавства слід розробляти спільні міжвідомчі методичні рекомендації для прокурорів і працівників інших органів правопорядку й інші документи методичного спрямування. Наприклад, актуальною є розробка методичних рекомендацій щодо практики застосування матеріальних і процесуальних норм закону про кримінальну відповідальність за злочини, пов'язані з нецільовим використанням бюджетних коштів.

8. Висловлюється пропозиція щодо прийняття міжвідомчих нормативних актів стосовно порядку взаємодії правоохоронних органів, які здійснюють

заходи щодо запобігання злочинам у бюджетній сфері з органами Державної казначейської служби й органами Державної аудиторської служби. Так, зокрема необхідно встановити обов'язок щодо обміну інформацією про: найбільш значні порушення процедури оплати бюджетних зобов'язань; невідповідність взятих розпорядниками бюджетних коштів бюджетних зобов'язань відповідним бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми; недотримання розпорядниками й одержувачами бюджетних коштів, іншими клієнтами вимог законодавства у сфері закупівель в частині наявності, відповідності та правильності оформлення документів тощо.

9. При розгляді заходів спеціального запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, зокрема встановлено, що:

- працівникам прокуратури слід збирати інформацію про процедури закупівель на стадії обрання замовниками послуг чи товарів переможців за результатами проведених аукціонів, оскільки гарантією забезпечення дієвого захисту державних інтересів має бути своєчасне виявлення порушення положень Закону України «Про публічні закупівлі» та інших нормативних актів;

- доцільним є періодичне проведення оперативно-профілактичних операцій «Бюджет», спрямованих на виявлення злочинів у сфері публічних закупівель та запобігання нецільовому використанню бюджетних коштів;

- для виявлення фактів порушення бюджетного законодавства або неналежного захисту інтересів держави у бюджетній сфері слід здійснювати постійний моніторинг: офіційного загальнодержавного веб-порталу Уповноваженого органу з питань закупівель tender.me.gov.ua; офіційного порталу оприлюднення інформації про публічні закупівлі ProZorro; відкритих баз даних державних органів: Міністерства фінансів України, Державної аудиторської служби України, Державної казначейської служби та інших; Єдиного державного реєстру судових рішень; загальнодержавних і місцевих друкованих та електронних видань на предмет виявлення публікацій про зловживання у бюджетній сфері;

- слід також проводити постійний моніторинг Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, щорічних електронних декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, а також повідомлень про суттєві зміни у майновому стані керівників і головних бухгалтерів бюджетних установ, які зобов'язані відповідно до Закону України «Про запобігання корупції»;

- важливим джерелом інформації про можливі незаконні прояви у бюджетній сфері можуть бути повідомлення різноманітних громадських організацій, звернення окремих громадян та юридичних осіб. Отже, належне

реагування на відповідні звернення також має бути дієвим засобом запобігання злочинам, що розглянуті вище.

СПИСОК ПУБЛІКАЦІЙ ЗДОБУВАЧА ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Сосков Р. М. Методологія дослідження кримінологічних проблем: особливості і структура. *Вісник Асоціації кримінального права України*. 2015. № 2 (5). С. 305–312. URL: http://nauka.nlu.edu.ua/wp-content/uploads/2016/01/21_%D0%A1%D0%BE%D1%81%D0%BA%D0%BE%D0%B2.pdf.

2. Сосков Р. М. Діяльність прокуратури в Україні як органу запобігання і протидії правопорушенням у сфері економіки за часів СРСР. *Право і суспільство: наук журн*. 2015. № 3. С. 32–37.

3. Сосков Р. М. Запобігання та протидія злочинам у сфері економіки: загальнотеоретичний аспект. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія юридичні науки*. 2016. Вип. 6-2. Т. 1. С. 205–207.

4. Сосков Р. М. Концепції сутності поняття «злочини у сфері економічних відносин» у сучасній українській кримінології. *Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції*. 2017. Спецвипуск Ч. 1. «Актуальні проблеми вітчизняного права». С. 220–223.

5. Сосков Р. М. Протидія розслідуванню злочинів у сфері економіки: проблеми та шляхи вирішення. *Науковий вісник публічного та приватного права*. 2017. Вип. 3. С. 182–185.

6. Сосков Р. М. Правове регулювання запобігання органами прокуратури злочинам, пов'язаним із незаконним використанням бюджетних коштів в Україні. *Jurnalul juridic national: teorie si practica: Publicație științifico-practică de drept*. 2018. № 2 (23). С. 149–153.

7. Сосков Р. М. Порівняльний аналіз функцій прокуратури Франції та України по захисту прав людини. *Сучасний стан і перспективи розвитку держави і права: матер. VII Міжнар. наук. конф. студ., аспірант. та молод. вчених (4-5 грудня 2015 р., м. Дніпропетровськ)*. Дніпропетровськ: ДНУ ім. Олеся Гончара, 2015. С. 297–299.

8. Сосков Р. М. Корупція як фактор зростання економічної злочинності. *Молодіжний науковий юридичний форум: матер. Всеукр. наук.-практ. конф. до Дня науки (26 травня 2016 р., м. Київ), Національний авіаційний університет*. Т. 1. Тернопіль: Вектор, 2016. С. 234–236.

9. Сосков Р. М. Результати дослідження правової регламентації та діяльності органів прокуратури із запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів. *Актуальні проблеми кримінального права, кримінології та кримінально-виконавчого права: матер.*

Всеукр. наук.-практ. конф. (25 травня 2018 р., м. Дніпро). Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2018. С. 85–88.

АНОТАЦІЯ

Сосков Р. М. Кримінологічна характеристика та запобігання органами прокуратури злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів. – *На правах рукопису.*

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.08 – кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право. – Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, Дніпро, 2019.

У дисертації створено науково обґрунтовану систему запобігання органами прокуратури злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, розроблено на цій основі пропозиції щодо удосконалення чинного законодавства та практики його застосування.

Зокрема встановлено, що за функціональним призначенням і колом повноважень система суб'єктів запобігання злочинності, пов'язаної з незаконним використанням бюджетних коштів, має наступний вигляд:

1) державні органи, які визначають державну політику у сфері запобігання злочинності, пов'язаної з незаконним використанням бюджетних коштів, і створюють та удосконалюють відповідну нормативно-правову базу (Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України);

2) державні органи, які здійснюють координаційну діяльність у сфері запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів (Рада національної безпеки і оборони, прокуратура);

3) державні органи, які здійснюють правоохоронну діяльність у сфері запобігання даним злочинам (суд, прокуратура, Національна поліція, СБУ, податкова міліція);

4) державні органи, які не мають функціонального спрямування на запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, але їхня діяльність впливає на запобіжні процеси (Державна фіскальна служба, Державна аудиторська служба, Державна казначейська служба).

Доведено, що незважаючи на суттєве звуження своїх функцій, органи прокуратури посідають важливе місце в системі суб'єктів загальносоціального запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, оскільки здійснюють свою діяльність на двох рівнях: координаційному та правоохоронному.

Ключові слова: *бюджетні кошти, злочинність, злочини у сфері економіки, прокуратура, запобігання злочинам, профілактика злочинності, заходи запобігання економічним злочинам.*

SUMMARY

Soskov R.M. Criminological description and prevention by prosecutor's offices of crimes related to illegal use of budgetary funds. – *The manuscript.*

Thesis for a scientific degree of candidate of legal sciences in specialty 12.00.08 – criminal law and criminology; criminal executive law. – Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs, Dnipro, 2019.

The dissertation has created a scientifically substantiated system of prevention by the prosecutor's offices of crimes related to illegal use of budgetary funds, and on this basis developed proposals for the improvement of the current legislation and the practice of its application.

In particular the author has found out that according to the functional purpose and the scope of duties, the system of subjects of prevention crimes related to illegal use of budget funds has the following form:

1) government bodies defining the state policy in the field of prevention crimes related to illegal use of budgetary funds, and make and improve the relevant regulatory framework (the Verkhovna Rada of Ukraine, the President of Ukraine, the Cabinet of Ministers of Ukraine);

2) government bodies that coordinate activities in the field of prevention crimes related to illegal use of budgetary funds (the National Security and Defense Council of Ukraine, the Prosecutor's Office);

3) government bodies that carry out law enforcement activities in the field of prevention of these crimes (court, prosecutor's office, National Police, the Security Service of Ukraine, tax militia);

4) government bodies that do not have a functional focus on the prevention of crimes related to illegal use of budgetary funds, but their activities affect the preventive processes (State Fiscal Service, State Audit Office, State Treasury Service).

The author has proved that despite the significant narrowing of their functions the prosecutor's offices occupy an important place in the system of subjects of general social prevention of crimes related to illegal use of budgetary funds, since they carry out their activities on two levels – coordinative and law enforcement one.

It has been established that the right to coordinate the activity of law enforcement agencies of the appropriate level in the field of combating crime should be left unchanged, since such a function does not contradict other constitutional functions of the prosecutor's office and can be an effective tool in preventing crimes committed in budgetary area.

The doctrinal provision that the crimes related to illegal use of budgetary funds, caused by a whole complex of criminal-based determinants: economic, political,

legal, ideological, organizational and managerial factors and shortcomings in law-enforcement bodies' activities, has got further development.

The author has developed the provision concerning characteristics of persons committing crimes related to illegal use of budgetary funds: their features are manifested in the gender composition (mainly men), educational level (at least one higher education), social status, and also in the period of criminal activity.

The author has found out that when considering measures of special prevention of crimes related to illegal use of budget funds:

- prosecutors should collect information on procurement procedures at the stage of selection by the customer of services or goods of winners on the basis of the results of the auctions, as the guarantee of effective protection of state interests should be timely detection of violation of the provisions of the Law of Ukraine "On Public Procurement" and other regulations;

- it is expedient to periodically carry out preventive operations "Budget" aimed at detecting crimes in the field of public procurement and preventing misuse of budget funds;

- to detect facts of the budget legislation violation or inadequate protection of the state interests in the budget area, a permanent monitoring should be carried out concerning: the official national web-portal of the Authorized Purchasing Authority "tender.me.gov.ua", the official portal for the publication of information on public procurements of ProZorro; open databases of state bodies: the Ministry of Finance of Ukraine, the State Audit Office of Ukraine, the State Treasury Service and others; Unified state register of court decisions; national and local printed and electronic publications for the purpose of revealing publications about abuses in the budget area.

Keywords: *budget funds, crime, economic crimes, prosecutor's office, crime prevention, measures to prevent economic crimes*