

ДНІПРОВСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ОЛЕСЯ ГОНЧАРА
МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ ТА НАУКИ УКРАЇНИ

ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ВНУТРІШНІХ СПРАВ
МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Кваліфікаційна наукова
праця на правах рукопису

СОСКОВ РОМАН МИКОЛАЙОВИЧ

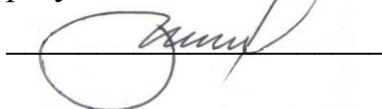
УДК 343.973

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

12.00.08 – кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право
(081 – Право)

Подається на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук
(доктора філософії)

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


Р.М. Сосков

Науковий керівник:
Корнякова Тетяна Всеволодівна,
доктор юридичних наук, доцент

ДНІПРО – 2019

АНОТАЦІЯ

Сосков Р. М. Кримінологічна характеристика та запобігання органами прокуратури злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів. – Кваліфікаційна наукова праця на правах рукопису.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук (доктора філософії) за спеціальністю 12.00.08 – кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право (081 – Право). – Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара, Дніпро, 2019. – Дніпропетровський державний університет внутрішніх справ, Дніпро, 2019.

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

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

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

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

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

4) державні органи, що 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 і здатна бути дієвим інструментом у запобіганні злочинам, що вчиняються у бюджетній сфері.

Пропонується доповнити БК окремим розділом «Запобігання порушенням бюджетного законодавства», у якому передбачити перелік правоохоронних органів, що уповноважені здійснювати діяльність щодо запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів та 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 з порушенням бюджетного законодавства;

2) організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням у кримінальних провадженнях, пов'язаних з порушенням бюджетного законодавства, вирішення відповідно до закону інших питань під час таких кримінальних проваджень, нагляд за негласними та іншими слідчими і

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'язаної 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.

Розвинуто пропозицію щодо прийняття міжвідомчих нормативних актів стосовно порядку взаємодії правоохоронних органів, що здійснюють заходи запобігання злочинам у бюджетній сфері з органами Державної казначейської служби та органами Державної аудиторської служби.

Набуло 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.

Розвинуто 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 (вища як мінімум одна), соціальному статусі, а також у періоді злочинної активності.

Висловлюється пропозиція щодо прийняття міжвідомчих нормативних актів стосовно порядку взаємодії правоохоронних органів, що здійснюють заходи запобігання злочинам у бюджетній сфері з органами Державної казначейської служби та органами Державної аудиторської служби. Так,

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

Встановлено, що при розгляді заходів спеціального запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів:

- 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 та головних бухгалтерів бюджетних установ, які зобов'язані відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» подавати такі декларації;

- 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 щодо запобігання розгляданім злочинам.

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. – Qualifying scientific work on the rights of manuscript.

Thesis for a scientific degree of candidate of legal sciences (Doctor of Philosophy) in specialty 12.00.08 – criminal law and criminology; criminal executive law (081 – Law). – Oles Honchar Dnipro National University, Dnipro, 2019. – 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 author has proposed to supplement the Budget Code of Ukraine with a separate section "Prevention of budget legislation violation" which provides for a list of law enforcement bodies authorized to carry out activities to prevent crimes related to misuse of budgetary funds and to determine their appropriate powers. At the same time the functions of the prosecutor's office in relation to the implementation of such activities should be indicated separately:

1) maintaining public prosecution in court in criminal proceedings related to violation of budget legislation;

2) organization and procedural guidance of pre-trial investigation in criminal proceedings related to violation of budgetary legislation, resolution of other issues during such criminal proceedings according to the law, supervision of secret and other investigatory (search) actions of law enforcement agencies concerning violations of budget legislation;

3) representing state interests in court in cases of detection of budget laws violations;

4) coordination of the activity of law-enforcement bodies of the appropriate level in the field of prevention of crime related to illegal use of budget funds.

The author has improved the provision that the Public Prosecutor's Office in carrying out, in particular, its functions of organization and procedural guidance of pre-trial investigation, may have a real impact on the elimination of causes of criminal actions and, and therefore, it belongs to crime prevention actors.

He has developed the proposal for the adoption of inter-ministerial regulations regarding the procedure of interaction between law enforcement agencies that carry out measures to prevent crime in the budget area, between the bodies of the State Treasury Service and the State Audit Office.

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.

He has made the proposal for the adoption of interagency regulations regarding the procedure for cooperation between law enforcement agencies that carry out measures for the prevention of crimes in the budget area, with the State Treasury Service and the State Audit Office bodies. In particular, it is necessary to establish a duty on information exchange on: the most significant violations of the procedure for payment of budget obligations; the discrepancy between budget funds borrowed from the budgetary obligations by the corresponding budget allocations to the passport of the budget program; non-compliance by managers and recipients of budget funds, other clients with the requirements of legislation in the field of procurement in terms of availability, conformity and correctness of documents, etc.

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;

- it is also necessary to hold continuous monitoring of the Unified state register of declarations of persons authorized to perform state or local government functions, annual electronic declarations of property, income, expenses and financial obligations, as well as notifications on significant changes in the property status of heads and chief accountants of budgetary institutions that are obliged to file such declarations according to the Law of Ukraine "On Prevention of Corruption";

- an important source of information about possible illegal displays in the budget area may be reports of various public organizations, appeals of individual citizens and legal entities. Consequently, the proper response to the relevant treatment must also be an effective means of preventing crimes in question.

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

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*. Випуск 6-2. Том. 1 2016. 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'язаних 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. Олесея 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.

ЗМІСТ

ВСТУП	14
 РОЗДІЛ 1. КРИМІНОЛОГІЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗЛОЧИНІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ З НЕЗАКОННИМ ВИКОРИСТАННЯМ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ	 23
1.1. Злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів як об'єкт кримінологічного дослідження	23
1.2. Кримінологічні показники злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів	41
1.3. Причини та умови, що обумовлюють вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів	54
1.4. Характеристика осіб, які вчиняють злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів	72
Висновки до першого розділу	86
 РОЗДІЛ 2. ЗАПОБІГАННЯ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ ЗЛОЧИНАМ, ПОВ'ЯЗАНИМ З НЕЗАКОННИМ ВИКОРИСТАННЯМ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ	 89
2.1. Правове регулювання запобігання органами прокуратури злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів	89
2.2. Органи прокуратури в системі суб'єктів загальносоціального запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів	134
2.3. Спеціально-кримінологічні заходи запобігання органами прокуратури злочинам, пов'язаним з незаконним використанням	

бюджетних коштів	151
Висновки до другого розділу	168
ВИСНОВКИ	174
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	179
ДОДАТКИ	201

ВСТУП

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. Світлова, Є.Л. Стрельцова, В.Я. Тація, О.О. Титаренка, О.В. Тихонової, М.І. Хавронюка, В.П. Філонова, В.І. Шакуна, О.М. Яковлєва, 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;

набуло 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.

РОЗДІЛ 1

КРИМІНОЛОГІЧНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗЛОЧИНІВ, ПОВ'ЯЗАНИХ З НЕЗАКОННИМ ВИКОРИСТАННЯМ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ

1.1. Злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, як об'єкт кримінологічного дослідження

Дослідження економічної злочинності є однією з найактуальніших проблем кримінології. Пов'язано це з багатьма причинами: по-перше, ці злочини завдають Україні величезних збитків; по-друге, виявити цей вид злочинів у багатьох випадках складно; по-третє, виявити злочинність в економічній сфері і розробити план запобігання в повному обсязі неможливо через те, що розмір тіньової економіки, яка є плідотворним підґрунтям для скоєння економічних злочинів, оцінений приблизно [155, с. 220].

Злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, як вид економічних злочинів, також набули сьогодні значного поширення, що, в свою чергу, негативно впливає на економічну безпеку нашої держави. А відповідно до ст. 17 Конституції України, однією з найважливіших функцій держави є забезпечення її економічної безпеки, яка може полягати в створенні сприятливих умов для нормального розвитку всіх сфер економіки країни [59].

Внаслідок вищеназваних причин, потребують досконалого вивчення такі питання як природа і зміст економічної злочинності в цілому, та злочинів в бюджетній сфері зокрема, їх особливості порівняно з іншими видами злочинів, їх кримінологічна характеристика та заходи спрямовані на запобігання їх вчиненню.

Перш ніж надати кримінологічну характеристику злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, доцільно з'ясувати також

сутність таких понять як «злочини в сфері економіки», «злочини в сфері економічних відносин», «економічна злочинність».

А.П. Закалюк запропонував категоріальний підхід, який до речі, використовували доволі часто інші вітчизняні кримінологи, – співвідношення загального, особливого та одиничного: «місце вчинення злочинів у сфері економіки, яким є зазначена сфера, – це лише перша, загальна їх ознака. Наступною, більш специфічною ознакою цих злочинів є їх спрямування проти існуючих легальних специфічних відносин, що відповідають загальним законам економіки та правовим нормам, які регулюють ці відносини. Родовим об'єктом злочинів у сфері економіки є зазначені економічні відносини, яким через вчинення злочинів свідомо чи несвідомо завдається шкода. Суб'єкти злочинів, які вчиняються у цій сфері, якщо вони не є учасниками економічних відносин, здебільшого не усвідомлюють, що вони порушують останні. Їх помисли спрямовані проти певних елементів економічного процесу, найчастіше проти власності або речових ресурсів, та, як правило, не посягають на те, щоб зашкодити економічним відносинам, порушити їх. Їх мета більш вузька та предметна, щоб задовольнити власні матеріальні потреби, за сучасних умов нерідко – життєво необхідні. Інша річ, якщо злочини у сфері економіки вчиняють учасники економічних відносин, тим більше наділені в останніх певним статусом та повноваженнями, з метою змінити ці відносини, зашкодити їм або скористатися їх результатами, тшоб задовольнити власні економічні інтереси. Тобто для цієї групи злочинів у сфері економіки, крім загальної (вчинення у цій сфері) та родової ознаки (спрямування щодо економічних відносин), потрібна ще одна (спеціальна) ознака – наявність економічного інтересу, тобто інтереси змінити через вчинення злочину економічні відносини на свою користь та отримати внаслідок цього власний економічний результат» [41, с. 102]. єдине положення цього визначення, на нашу думку є спірним. Автор зазначив, що економічні злочини спрямовані проти економічних відносин, а економіка

сферою їх скоєння. Але економічні відносини можуть бути як метою цих злочинів, так і сферою їх скоєння, або поєднувати в собі і сферу вчинення і мету. Тоді, дійсно, задоволення якихось економічних інтересів є метою злочинів у сфері економічних відносин, а безпосередньо економічні відносини, як підсистема економіки, виступають сферою вчинення цього виду злочинів. Ці економічні інтереси відрізняються головною відзнакою – корисливістю, тому що саме ця системна ознака доводить протиправність дій суб'єкта, який задовольняє своє економічні інтереси [155, с. 221].

Є.Л. Стрельцов під «економічними злочинами» розуміє передбачені кримінальним кодексом суспільно небезпечні діяння, які посягають на суспільні відносини власності та господарську діяльність [165, с. 153].

І.М. Даньшин зазначав, що економічна злочинність – це сукупність умисних корисливих злочинів у сфері легальної та нелегальної економічної діяльності, основним безпосереднім об'єктом яких виступають відносини власності і відносини у сфері господарської діяльності. [72, с. 172].

В іншій праці І.М. Даньшин та співавтори таким чином розглянули дефініцію «економічна злочинність» (використовуючи як тотожні поняття «економічна злочинність», «злочини в економічній сфері»): «Згідно з теорією кримінології під таким поняттям розуміють сукупність посягань, що вчиняються у сфері економічних відносин та спрямовані на отримання економічної (корисливої вигоди)» [73, с. 126].

Під злочинністю у сфері економіки деякі кримінологи розуміють сукупність умисних корисливих злочинів легальної і нелегальної економічної діяльності, основним безпосереднім об'єктом яких виступають господарські відносини [75, с. 227].

Головними ознаками економічної злочинності, при цьому вони виділяють:

1. Злочини вчиняються в процесі виробництва, обміну розподілу товарів і послуг.

2. Наявний корисливий мотив вчинення злочинів – отримання економічної вигоди.

3. Суб'єктами злочину є учасники економічних взаємовідносин [75, с. 227].

На думку О.Г. Кальмана злочинність у сфері економіки – це соціально-економічне деструктивне для економіки держави явище, що проявляється у вчиненні умисних корисливих злочинів у сфері легальної та нелегальної господарської діяльності, основним та безпосереднім об'єктом якої є відносини власності та відносини у сферах виробництва, обміну розподілу та споживання товарів та послуг з метою отримання злочинних прибутків [54, с. 171, 55, с. 27-28].

Слід зазначити, що у вітчизняній кримінології можна побачити тотожне використання дефініцій «економічна злочинність» та «злочини в сфері економічних відносин». На нашу думку, це дуже важливий момент, який потребує чіткого конкретного з'ясування. Будь-яка категорія чи дефініція можуть мати широке або вузьке тлумачення.

Так, О.Г. Кальман розрізняє економічну злочинність у широкому та вузькому розумінні. Економічна злочинність у широкому розумінні, згідно його думки, включає в себе злочини, що вчиняються в сфері відносин власності, господарсько-економічної діяльності, економічної безпеки, порушення посадовою особою своїх обов'язків, що завдали істотної шкоди економічним інтересам державних і колективних підприємств. Економічна злочинність у вузькому розумінні стосується тільки господарських злочинів [74, с. 69].

Також вчений наголошує, що поняття «злочинність в сфері економіки» є більш широке, ніж поняття «економічна злочинність». До злочинів у сфері економіки він відносить: корисливі, корисливо-насильницькі, майнові ненасильницькі, службові, господарські злочини [54, с. 171].

Отже, на нашу думку, дефініція «економічна злочинність» може

охарактеризувати розгляд цього явища у вузькому сенсі, а дефініція «злочини в сфері економічних відносин» - у широкому. Пояснюється це припущення тим, що економічні відносини відрізняються різноманіттям та охоплюють всі соціальні відносини, в яких проявляються економічні інтереси. Щодо визначення економічна злочинність, можна констатувати, що це злочинність, яка вчиняється тільки в сфері економіки. Тоді, на нашу думку, більш коректною для використання буде дефініція «злочини в сфері економічних відносин», бо саме вона відтворює видову ознаку цього явища.

Після аналізу вище наведених позицій можна виділити 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.

Однією із основних груп економічної злочинності є фінансова злочинність.

Під фінансовою злочинністю розуміється сукупність злочинів, безпосередньо пов'язаних із посяганням на відносини по формуванню, розподілу, перерозподілу і використанню фінансових ресурсів суб'єктів економічних відносин [57, с. 21]. Тобто до даної категорії слід відносити злочини, що посягають на суспільні відносини у сфері фінансового обігу, в цілому необхідно розділити також на:

- 1) бюджетну злочинність;
- 2) злочинність у сфері зовнішньоекономічних і валютних відносин;
- 3) злочинність у сфері незаконного підприємництва;
- 4) податкову злочинність;
- 5) кредитно-фінансову злочинність.

Саме першому різновиду фінансової злочинності присвячене дане дисертаційне дослідження.

Виходячи із загальної теорії кримінології, метою кримінологічного дослідження слід вважати отримання нових знань про об'єкт дослідження для розробки наукових рекомендацій щодо усунення та нейтралізації криміногенних факторів, підвищення ефективності запобігання цим злочинам [51, с. 120].

Такі українські та російські вчені: Ю.Л. Анісімов, Н.О. Гуторова, К.С. Арутюнян, Д.О. Бойков, О.Г. Карпов, О.С. Русакова, О.В. Тихонова, досліджували, здебільшого, кримінально-правові аспекти запобігання злочинам у бюджетній сфері [2; 29; 4; 12; 56; 142; 169].

Кримінологічні аспекти запобігання злочинам у бюджетній сфері досліджували російські вчені А.В. Макаров [88], А.К. Щегуліна [186] та вітчизняні вчені В.М. Руфановою [144], О.З. Гладун [23].

Але не дивлячись на, здавалося б, достатньо досліджену тему, все одно виникають певні незгодженості у визначенні понятійного апарату в цій сфері, детермінант, що обумовлюють вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, а також заходів, що приймаються саме органами прокуратури щодо запобігання цим злочинам. А також немає єдності у поглядах, які саме злочини слід відносити до даної категорії.

Тому перш ніж перейти до розгляду стану запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, необхідно з'ясувати та уточнити зміст понятійного апарату.

На сьогоднішній день в науковій літературі та статистичних даних, коли йдеться про зловживання з бюджетними коштами, зустрічаються різні словосполучення, які стосуються злочинів, предметом яких є бюджетні кошти. Так, поряд із поняттям «злочини, які вчиняють з незаконним використанням бюджетних коштів» вживаються і інші, а саме: «злочини, які

вчиняються у бюджетній сфері», «злочинність у бюджетній сфері», «злочини, пов'язані з порушенням законодавства про бюджетну систему», «злочини, що пов'язані з порушенням бюджетного законодавства», «злочини, поєднані з використанням бюджетних коштів», «злочини у сфері державних фінансів», що свідчить про відсутність єдиного концептуального підходу до визначення їх змісту [95, с. 33].

Отже, щоб конкретизувати, які саме злочини слід відносити до злочинів, що становлять предмет нашого дослідження, потрібно проаналізувати зміст цих понять та з'ясувати, які ж суспільно небезпечні діяння слід відносити до злочинів, що вчиняються в бюджетній сфері, та які у своїй сукупності утворюють злочинність у бюджетній сфері.

Якщо розуміти буквально, то «у бюджетній сфері» – значить у бюджеті або в діяльності, пов'язаній з наповненням та витрачанням бюджетів. Згідно п.1 ч.1 ст. 2 Бюджетного кодексу України, бюджет – план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду [15].

Державному бюджету належить центральне місце в системі державних фінансів. Він охоплює всі сфери економічної діяльності держави. За своєю сутністю бюджет характеризує фінансове становище держави. Проте бюджет – дуже складна економічна категорія, до якої не можна підходити однозначно, як і використовувати його показники без детального аналізу структури бюджетної системи держави.

В Україні у відповідності із статтями 92, 95 Конституції України і Бюджетним кодексом України встановлена двохланкова бюджетна система, що складається з державного бюджету та місцевих бюджетів. Місцевими бюджетами є бюджет Автономної Республіки Крим, обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування (ч.2 ст.5 БК). Бюджетами

місцевого самоврядування є бюджети територіальних громад сіл, їх об'єднань, селищ, міст (у тому числі районів у містах), бюджети об'єднаних територіальних громад (ч.3 ст.5 БК). Бюджетна система України базується на принципах єдності, збалансованості, самостійності, повноти, обґрунтованості, ефективності та результативності, субсидіарності, цільового використання бюджетних коштів, справедливості і неупередженості, публічності та прозорості. Порядок складання, розгляду, затвердження бюджету, виконання і контроль за його виконанням, затвердження звітів про його виконання визначається бюджетним процесом, що законодавчо регламентується.

Сучасний бюджетний процес в Україні, хоч і дістав останнього часу докладної законодавчої регламентації, все ж таки фактично залишається складним та суперечливим. Останні роки характеризувались невиконанням прибуткової частини бюджету, зростанням дефіциту бюджету, стійким недофінансуванням соціальних програм. При цьому спостерігається занадто велике фінансування окремих видаткових статей бюджету, фінансування видатків, не передбачених взагалі, тощо. Відмічені випадки недбалого ставлення і зловживання з боку державних службовців.

Бюджетний процес включає в себе діяльність, пов'язану зі складанням проектів бюджетів, розглядом та прийняттям закону про Державний бюджет України (рішення про місцевий бюджет), виконанням бюджету, підготовкою та розглядом звітів про виконання бюджету і прийняття рішення щодо нього [15].

Якщо під час цієї діяльності і вчиняються суспільно небезпечні діяння, то вони не тільки шкодять бюджетному процесу, але і вчиняються всупереч нормам, які регламентують процес формування, розподілу та використання бюджетних коштів у тих сферах народного господарства, де використовуються бюджетні кошти для забезпечення виконання завдань та функцій держави, тобто у бюджетній сфері.

Бюджетну сферу утворюють галузі народного господарства, які фінансуються та утримуються за рахунок коштів державного чи місцевих бюджетів. Ними є агропромисловий комплекс, паливно-енергетичний комплекс, житлово-комунальне господарство, освіта, охорона здоров'я, соціальна сфера, будівництво тощо.

Отже, виходячи з вищевикладеного, зазначимо, що бюджетна сфера являє собою сукупність фінансово-правових відносин, які утворюються з приводу формування, розподілу та використання бюджетних коштів у органах державного сектору. Це, зокрема:

1. Міністерства, інші центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, інші розпорядники бюджетних коштів.
2. Державні і комунальні підприємства, установи та організації.
3. Акціонерні, холдингові компанії, інші суб'єкти господарювання, у статутному фонді яких більш як 50 відсотків акцій (часток, паїв) належать державі або суб'єктам комунальної власності.
4. Державні цільові фонди.
5. Інші підприємства, установи та організації, які отримують бюджетні кошти, кредити, залучені державою або під державні гарантії, чи міжнародну технічну допомогу, використовують кошти, що залишаються у їх розпорядженні у разі надання їм податкових пільг, державне чи комунальне майно, – лише під час провадження ними діяльності з використання державних ресурсів [131].

Згідно зі ст. 4 БК України, бюджетне законодавство складається з:

- 1) Конституції України;
- 2) Бюджетного кодексу;
- 3) Закону України «Про Державний бюджет України»;
- 4) інших законів, що регулюють бюджетні відносини, передбачених статтею 1 БК України, та виникають у процесі складання, розгляду,

затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, а також питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства;

5) нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, прийнятих на підставі і на виконання БК та інших законів України, передбачених пунктами 3 та 4;

б) нормативно-правових актів органів виконавчої влади, прийнятих на підставі і на виконання БК, інших законів України та нормативно-правових актів Кабінету Міністрів України, передбачених пунктами 3, 4 та 5;

7) рішень про місцевий бюджет;

8) рішень органів Автономної Республіки Крим, місцевих державних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, прийнятих відповідно до цього Кодексу, нормативно-правових актів, передбачених пунктами 3, 4, 5, 6 і 7 [15].

Підтримуємо думку В.М. Руфанової та О.О. Титаренка, що, будь-які суспільно небезпечні діяння, які порушують вище перелічені нормативно-правові акти, а також встановлений порядок формування, розподілу та використання бюджетних коштів, або мають своїм предметом кошти державного чи місцевого бюджету, або пов'язані з ними зловживання службових осіб є такими, які вчиняються у бюджетній сфері [146, с. 12].

Різноманітність термінів, щодо визначення злочинів, що входять до предмету дослідження, викликають потребу їх наукового аналізу й узагальнення, систематизації раніше накопиченого досвіду.

Так, вчений Ю.Л. Анісімов при дослідженні злочинів у бюджетній сфері використовує поняття «злочини у сфері бюджетних відносин», під якими розуміє умисні кримінально карані діяння, які посягають на державне майно та фінансово-бюджетне забезпечення державного управління в різних сферах суспільно необхідної діяльності органів влади, органів місцевого самоврядування, державних установ та підприємств, які вчиняються

протягом строку виконання бюджетних обов'язків та заподіюють економічній безпеці матеріальну шкоду, кваліфікуючі ознаки яких встановлені кримінальним законодавством [2, с. 6,17; 146, с. 14].

Як нами зазначалося вище, поряд із поняттям «злочини у бюджетній сфері» використовується дефініція «злочинність у бюджетній сфері». А.В. Макаров під злочинністю у бюджетній сфері розуміє негативне соціально-правове явище, яке обумовлене суспільно небезпечними посяганнями на сукупність суспільних відносин, що виникають у зв'язку з утворенням та використанням фондів грошових коштів, які акумулюються в бюджетах усіх рівнів [88, с. 29; 146, с. 12].

Вчений зазначає, що даний вид злочинності структурно складається з трьох основних груп:

1) злочини, які безпосередньо посягають на порядок використання бюджетних коштів та коштів державних позабюджетних фондів;

2) злочини, які посягають на відносини, які виникають на стадії формування доходів бюджетів всіх рівнів. У цій групі виділяється ще дві підгрупи:

- злочини, які виникають під час формування податкових доходів (ухилення від сплати митних платежів, ухилення громадянина від сплати податків, ухилення організації від сплати податків);

- злочини, які виникають під час формування неподаткових доходів (зловживання службовими повноваженнями, перевищення службових повноважень, отримання хабара, службове підроблення);

3) злочини, які посягають на відносини, що виникають на стадії використання бюджетних коштів. Ці злочини поділяються на дві групи:

- злочини, які посягають на державне та муніципальне право власності, предметом яких виступають бюджетні кошти (шахрайство, привласнення та розтрата);

- злочини, які посягають на державну владу, інтереси державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, які вчиняються з приводу бюджетних коштів (зловживання службовими повноваженнями, перевищення службових повноважень, службове підроблення);

- злочини, які посягають на інтереси служби в приватних та інших організаціях (зловживання повноваженнями, комерційний підкуп) [88, с. 34; 146, с. 13].

На нашу думку, наведене визначення досить вдало і повно розкриває зміст даного виду злочинності саме за об'єктом посягання. А запропонована класифікація злочинів у бюджетній сфері, яка базується на стадіях бюджетного процесу, під час яких переважно і вчиняються зловживання з бюджетними коштами, наглядно показує структуру злочинності у бюджетній сфері.

Якщо звернутися до статистичних матеріалів, які надаються Генеральною прокуратурою України, то з 2013 – 2015 року, в формах статистичної звітності взагалі відсутня інформація за даною категорією злочинів. У 2012 році, у зв'язку з прийняттям нового Кримінально-процесуального кодексу, Наказом Генеральної прокуратури України «Про єдиний реєстр досудових розслідувань» від 17.08.2012 року №69 було затверджено створення Єдиного реєстру досудових розслідувань, а також затверджено Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, згідно з яким створювалась єдина база даних для зведених статистичних всіх відомств, які мають повноваження для реєстрації інформації про правопорушення. Держателем реєстру стає Генеральна прокуратура України. На сьогоднішній день Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, затверджено Наказом ГПУ «Про затвердження положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань» від 06.04.2016 р. № 139 [121]. З 2016 року у статистичних звітах ГПУ з'явилась форма звітності №5 «Про кримінальні

правопорушення, вчинені на підприємствах, установах, організаціях за видами економічної діяльності», де виокремлюються злочини за певними видами економічної діяльності і там використовується поняття «злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів», які, в свою чергу поділяються на злочини пов'язані з:

- коштами державного бюджету;
- коштами місцевих бюджетів;
- коштами резервного фонду бюджетів усіх рівнів;
- коштами субвенцій бюджетів усіх рівнів;
- коштами призначеними на виконання державних цільових програм;
- в сфері державних закупівель;
- незаконним відшкодуванням ПДВ.

На жаль, у даній формі звітності йде поділ правопорушень виключно за предметом злочину та не надається інформація про склади злочинів, які можуть бути пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів.

Але якщо звернутися до більш ранніх документів, то, згідно зі Вказівкою першого заступника Генерального прокурора щодо єдиного порядку обліку злочинів у сфері економіки від 02.06.2004 р. № 12-157, злочинами, пов'язаними з незаконним використанням бюджетних коштів визнавалися злочини, які вчиняються при складанні, розгляді, затвердженні й виконанні бюджетів, а також при здійсненні контролю за виконанням бюджету. Це злочини, пов'язані:

- з порушенням законодавства про бюджетну систему та видання нормативно-правових або розпорядчих актів, які змінюють доходи та видатки бюджету у супереч встановленому законом порядку (ст.ст. 210, 211 КК України);

- з привласненням, розтратою або заволодінням фінансовими ресурсами шляхом зловживання службовим становищем, шахрайством, де предметом посягання є бюджетні кошти (ст.ст. 191, 222 КК України);

- зі службовою діяльністю посадових осіб державних установ, що завдали істотної шкоди державним, громадським інтересам або інтересам юридичних осіб при виконанні чи невиконанні своїх службових обов'язків, де предметом посягання є бюджетні кошти (ст. ст. 364, 366, 368 КК України) [17]. Спільним у цих злочинах є те, що вони вчиняються на стадії виконання бюджету за видатками, безпосередньо під час використання (витрачання) бюджетних коштів.

Отже, пропонуємо за основу взяти дану класифікацію злочинів і до категорії «злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів» відносити склади злочинів, передбачені ст. ст. 191, 210, 211, 222, 364, 366, 367, 368 КК України. Обов'язковою умовою віднесення цих злочинів до вказаної групи є те, що їх предметом були бюджетні кошти.

Слід також додати, що в Інструкції зі складання статистичного звіту про роботу прокурора, затвердженій наказом Генерального прокурора від 14 березня 2005 р. № 17, зазначено, що виявлені злочини, які вчиняються при складанні, розгляді, затвердженні й виконанні бюджетів, а також при здійсненні контролю за виконанням бюджету, відносяться до результатів нагляду за додержанням законодавства про бюджетну систему України [120].

З цього випливає, що результатами нагляду за додержанням законодавства про бюджетну систему України, повинні бути не тільки виявлені злочини, які передбачені ст. 210 КК «Порушення законодавства про бюджетну систему України» та ст. 211 КК «Видання нормативно-правових або розпорядчих актів, які змінюють доходи і видатки бюджету всупереч встановленому законом порядку», безпосереднім об'єктом яких є суспільні відносини, що виникають під час виконання бюджету за видатками, а й інші форми порушень бюджетного законодавства. Так, ст. 116 БК передбачено більше 40 видів порушень бюджетного законодавства, що за наявності на те підстав можуть бути кваліфіковані як злочини, і не тільки за ст.ст. 210 та 211 КК, а і як злочини в сфері службової діяльності, у сфері господарської

діяльності тощо.

Тобто, у звіті про облік злочинів надається статистична інформація, щодо злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, тобто вище наведені склади злочинів, де предметом посягання є бюджетні кошти, а прокурорський нагляд здійснюється за додержанням законодавства про бюджетну систему України, а враховуючи законодавче визначення бюджетної системи та положення бюджетного законодавства, злочини, які посягають на бюджетну систему, виглядають пов'язаними як з формуванням державного та місцевих бюджетів, так і з використанням бюджетних коштів цих бюджетів, а тому коло цих злочинів є значно ширшим, ніж коло злочинів, які пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів.

Що стосується точки зору науковців з приводу того, які саме злочини слід вважати такими, що пов'язані з порушенням бюджетного законодавства, то, наприклад, вітчизняні вчені Д.Й. Никофорчук, О.Ю. Заблоцька, С.І. Ніколаюк до них відносять тільки злочини, вказані у ст.ст. 210, 211, 175 КК України. У цьому випадку вчені віднесли до таких злочинів ті склади, які безпосередньо, на їх думку, посягають на бюджетні відносини та на бюджетну систему [99, с. 32]. Але дозволимо собі не погодитись щодо позиції віднесення злочину, який передбачено ст. 175 КК України, до цієї групи злочинів. Це можливо тільки в тому випадку, коли невикплата заробітної плати, стипендії чи інших встановлених законом виплат стали наслідком нецільового використання бюджетних коштів, призначених для цих цілей, тобто діяння передбачені тільки ч.2 ст. 175 КК, щодо діянь передбачених ч.1 ст.175 КК, то вони можуть бути ніяк не пов'язані з незаконним або ж нецільовим використанням бюджетних коштів. Також, при визначенні кола цих злочинів вчені залишили поза увагою той факт, що цими статтями не охоплено інших кримінально карних порушень бюджетного законодавства, які вчиняються при формуванні та наповненні бюджетів усіх рівнів, розподілу та використання бюджетних коштів.

Д.А. Бойков під нецільовим використанням бюджетних коштів пропонує розуміти стан суспільних відносин, за яких здійснюється посягання на визначений бюджетним законодавством порядок використання бюджетних коштів, що тягне за собою настання кримінальної відповідальності. За ознакою об'єкту злочину вчений виділяє коло суміжних нецільовому використанню бюджетних коштів злочинів: використання державного цільового кредиту не за прямим призначенням; зловживання службовими повноваженнями; перевищення службових повноважень; шахрайство, розтрата тощо [12].

К.С. Арутюнян використовує не термін «злочини, які пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів», а «злочини, які вчиняються під час розподілу та використання бюджетних коштів». Під останніми вчений пропонує розуміти сукупність суспільно небезпечних, умисних (корисних) чи тих, що вчиняються через службову недбалість, кримінально караних посягань, які вчиняються службовими особами, а також особами, які наділені повноваженнями з управління в комерційних та інших організаціях, шляхом дії та (чи) бездіяльності в процесі надання, отримання та використання бюджетних коштів та кредитів за допомогою різноманітних зловживань та злочинів, які спричиняють шкоду правам та інтересам громадян, що охороняються законом, а також матеріальну шкоду суспільству та державі [4].

Р.Л. Степанюк, хоча й розглядає злочинну діяльність в бюджетній сфері України з точки зору криміналістичної методики розслідування, однак до злочинів, що вчиняються у цій сфері він відносить наступні: а) «прості» привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем; б) службову недбалість при розпорядженні бюджетними коштами і державним майном; в) умисне невиконання вироку суду щодо перерахування накладених на підприємство фінансових санкцій до бюджету; г) шахрайське заволодіння бюджетними коштами (наприклад,

обманне одержання одноразової допомоги по безробіттю для здійснення підприємницької діяльності без наміру займатись нею); г) службове підроблення(наприклад, із метою недопущення штрафних санкцій за невиконання нормативів з працевлаштування інвалідів або із метою «обману» казначейського органу для здійснення передоплати за рахунок бюджетних коштів; д) умисну невиклату заробітної плати; е) шахрайство з фінансовими ресурсами та інші [162, с. 980].

Спираємося на думку В.М. Руфанової, яка під поняттям злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, пропонує розуміти суспільно небезпечні діяння, які вчиняються розпорядниками або одержувачами бюджетних коштів під час виконання бюджету за видатками, в процесі надання, отримання та використання бюджетних коштів.

Авторка називає наступні ознаки злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів,:

- 1) об'єктом виступають бюджетні відносини, бюджетний процес чи його складові;
- 2) вчиняються під час виконання бюджету за видатками;
- 3) предметом є бюджетні кошти;
- 4) способами вчинення цих злочинів може бути нецільове використання бюджетних коштів; безпідставне завищення вартості товарів, робіт і послуг; службове підроблення документів;
- 5) суб'єктами можуть бути як розпорядники, так і одержувачі бюджетних коштів в процесі надання, отримання та використання бюджетних коштів;
- 6) вчиняються як умисно, так і з необережності;
- 7) переважає корислива мотивація;
- 8) заподіюють шкоду правам та інтересам громадян, суспільству та державі [144, с.14].

Також, до злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, до якої віднесені склади злочинів, передбачені ст.ст. 175 (ч. 2), 191, 210, 211, 222, 364 - 368 КК України[144, с. 14].

Дана класифікація є достатньо чіткою та обґрунтованою, тому ми повністю підтримуємо точку зору автора.

Отже, підсумовуючи вищенаведені точки зору, можна дійти висновку, що категорії «злочини, які вчиняються у бюджетній сфері» та «злочини, які пов'язані з порушенням бюджетного законодавства», «злочини, які посягають на бюджетні відносини» або «злочинність у бюджетній сфері» є тотожними та охоплюють однакові склади злочинів [144, с. 5].

Під поняттям злочини у бюджетній сфері, пропонуємо розуміти сукупність як умисних, так і необережних, вчинених в особистих інтересах чи інтересах третіх осіб, корисливих, суспільно-небезпечних діянь, що вчиняються при складанні, розгляді, затвердженні й виконанні бюджетів спрямовані незаконне використання бюджетних коштів [144, с. 4].

Під злочинами, пов'язаними з незаконним використанням бюджетних коштів пропонуємо розуміти суспільно небезпечні діяння, які вчиняються під час виконання бюджету за видатками розпорядниками або одержувачами бюджетних коштів у процесі надання, отримання та використання бюджетних коштів [144, с. 4].

До злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів пропонуємо відносити склади злочинів, передбачені ст. ст. 175 (ч. 2), 191, 210, 211, 222, 364, 366, 367, 368 КК України. Обов'язковою умовою віднесення цих злочинів до вказаної групи є те, що їх предметом були бюджетні кошти.

Таким чином, підсумовуючи вищевикладене, зазначимо, що через 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, про причини та умови, що їх обумовлюють, що унеможлиблює 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 [168, с. 29], у розробці нових заходів запобігання цим злочинам, сприятиме розмежуванню компетенції та вдосконаленню напрямків та форм взаємодії.

У цьому підрозділі запропоновано визначення поняття злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, окреслено коло їх ознак та кримінологічну групу – ст.ст. 175 (ч. 2), 191, 210, 211, 222, 364, 366, 367, 368 КК України.

1.2. Кримінологічні показники злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів

Підходи до пізнання злочинності або окремих видів злочинів можуть бути різні, тому як злочинність явище досить складне і багатогранне. Повному дослідженню того або іншого різновиду злочинності передують насамперед її характеристики. Загальну характеристику злочинності в цілому, а також окремих її видів можна надати як за допомогою кримінально-правової, кримінологічної, кримінально-процесуальної, оперативно-розшукової характеристики. Так як, наше дослідження має кримінологічний характер, то і надавати ми будемо саме останню характеристику.

Взагалі, термін «характеристика» має декілька значень. Одне з них – опис характерних, відмінних, своєрідних рис, якостей, властивостей будь-кого, будь-чого [60, с. 306]. Характеристика злочинності – це опис найбільш

вагомих її властивостей, що відрізняють дане явище від інших негативних явищ масового характеру [100, с. 6].

Хоча поняття «кримінологічна характеристика» вважається невід'ємним атрибутом кримінологічної науки, однак і до сьогоднішнього дня в теорії науки продовжуються дискусії з приводу змісту та обсягу даного поняття. Вчені-кримінологи трактують термін «кримінологічна характеристика» по-різному, хоча саме визначення цього поняття і його елементів має важливе теоретичне і практичне значення для вирішення проблем попередження злочинності [30, с. 192-196]. Тому, буде доцільно визначити його сутність і складові елементи.

У кримінологічній літературі цей термін застосовується як у широкому, так і вузькому значенні.

Так, найбільш широкий підхід запропонований у навчальній літературі А.І. Алексєєвим, Б.В. Коробейніковим, Н.Ф. Кузнецовою, Г.М. Міньковським. На їх думку, у кримінологічну характеристику повинні включатися кількісно-якісні параметри окремих різновидів злочинності, відомості про особистість злочинця, детермінаційні особливості та заходи попередження даних злочинів [66, с. 258-274].

В.Б. Ястребов вважає, що до таких складових елементів кримінологічної характеристики слід віднести: ознаки, що описують просторово-часові аспекти злочинності; детермінаційні властивості злочинних проявів; ознаки й особливості, що мають значення для організації попереджувальної діяльності [188, с. 16]. Отже, згідно даної точки зору, поняттям «кримінологічна характеристика» охоплюються кількісно-якісні показники того чи іншого різновиду злочинності; відомості про детермінанти злочинної поведінки; заходи попереджувального впливу. Свій підхід В.Б. Ястребов обґрунтовує тим, що кримінологічна характеристика, як сукупність ознак злочинних діянь, повинна з необхідною повнотою відбивати відомості

про істотні ознаки і властивості, відображуваних у ній явищ і пов'язаного з ними певного кола обставин, важливих з точки зору злочинів [188, с. 17].

На думку А.Ф. Зелінського, взагалі, кримінологічна характеристика є комплексним терміном, яким позначається розповсюдженість відповідної протиправної поведінки, її різновиди, типові способи скоєння злочинних посягань, їх мотивацію, місце і час скоєння, а також особливості особи злочинців [48]. Пізніше А.Ф. Зелінський відносив до елементів кримінологічної характеристики і кримінологічне прогнозування, віктимологічні фактори, характеристику специфіки способів вчинення певних злочинів як окремих впливових на інші ознаки факторів, а також аспектів щодо особливостей їхньої профілактики, попередження і боротьби з ними як невід'ємних характеризуючих рис [49, с. 154-236].

Проте у кримінологічній науці зустрічається і зовсім вузьке тлумачення змісту кримінологічної характеристики, що зводиться лише до констатації кількісних і якісних показників розглянутих видів (груп) злочинів – їх рівня, структури, динаміки і характеру [67].

Вчені В.М. Кудрявцев та В.Е. Емінов, вважають, що кримінологічною характеристикою є сукупність даних (достатня інформація) щодо окремого виду (групи) злочинів або конкретного особливо небезпечного діяння, яка використовується для запобігання їм [68, с. 211]. Такий підхід орієнтує саме на цілеспрямованості кримінологічної характеристики і тому вважаємо, що не для кожного злочину чи групи злочинів доцільно використовувати вище вказаний «набір» структурних елементів, адже головне, щоб інформація була достатньою для відповідного запобігання.

І.М. Даньшин вважав, що цей термін охоплює рівень, коефіцієнти, структуру та динаміку злочинів, описання особистостей тих, хто їх вчиняє, мотиви і цілі їх злочинної поведінки [74, с. 8-9, 36].

Як зазначав О.Г. Кальман, кримінологічна характеристика охоплює кількісно-якісні статистично значущі показники про злочини та особу злочинця, які відбивають ступінь їх суспільної небезпечності [55].

В іншій своїй праці О.Г. Кальман та І.О. Христич під кримінологічною характеристикою злочинності пропонують розуміти сукупність статистично виражених ознак злочинності, окремих її видів та властивостей особистості злочинця, що використовується для наукового аналізу [54, с. 95].

Аналіз ще декількох літературних джерел дає змогу визначити кримінологічну характеристику як сукупність достатніх даних про злочинність у цілому, окремі види (групи) злочинів або про певне протиправне діяння, яка використовується для розробки і реалізації заходів запобігання. На думку більшості кримінологів, саме це поняття визначає поширеність злочинів, їх різновиди та детермінанти, поширені способи вчинення злочинних посягань, їх мотивацію, а також особливості суб'єктів злочинів [48, с. 164; 74, с. 8-9; 68; 82].

Отже, підсумовуючи викладене, слід зазначити, що в кримінологічній теорії існує вузьке та широке розуміння, що ж входить до сутності кримінологічної характеристики злочинів. У першому випадку до неї включаються ознаки, які прямо й опосередковано вказують на причини певного виду злочинів. У широкому ж розумінні кримінологічна характеристика включає як ознаки, які вказують на причини вчинення злочинів, так і самі ці причини [32, с. 124].

На нашу думку, кримінологічна характеристика повинна включати аналіз кількісно-якісних показників окремої групи злочинів, кримінологічно значущих груп ознак особи злочинця. Також вважаємо, що до кримінологічної характеристики слід включати криміногенні детермінанти, які обумовлюють вчинення злочинів, оскільки вони допомагають зрозуміти сутність та соціальну природу злочинів. Адже саме на підставі отриманого уявлення про стан вчинення злочинів, їх детермінанти виникає можливість

визначити найбільш дієві заходи запобігання злочинам.

Тому, можемо зазначити, що кримінологічна характеристика злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, – це опис найбільш значущих властивостей таких злочинів, які мають значення для наукового розуміння детермінант та розробки заходів їх запобігання.

Ми, також, погоджуємось з думкою О.Г. Кальмана, який вважає, що кримінологічна характеристика будь-яких груп (видів) злочинів не може бути однаковою і залежить від їх особливостей, а тому сукупність показників її елементів може бути різною [55, с. 48-49].

Тому для того, щоб надати комплексну кримінологічну характеристику злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, в рамках цього підрозділу нами будуть розглянуті кількісні та якісні показники цих злочинів. Наступні підрозділи будуть присвячені дослідженню причин та умов даної категорії злочинів та особі злочинця.

Одним із кількісних показників кримінологічної характеристики злочинності, який в абсолютних числах відображає загальну кількість злочинів у бюджетній сфері та осіб, які їх вчинили, є рівень злочинності [42, с. 156]. Під рівнем злочинності розуміють кількісну характеристику злочинності у конкретно взятій державі або суспільстві на конкретну дату або за певний період часу, яка включає кількість вчинених злочинів і кількість осіб, що їх вчинили (абсолютні показники), та коефіцієнти злочинності (відносні показники) [73, с. 225; 54]. Дослідження рівня вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, дозволить визначити реальний стан запобігання цим злочинам, виявити ті фактори, які перешкоджають їх ефективному запобіганню.

Основним джерелом інформації про криміналізацію будь-якої сфери є статистичні звіти наглядових та правоохоронних органів, до компетенції яких входить виявлення суспільно небезпечних діянь, які характерні для сфери дослідження та їх подальший облік. Але тут існує ряд особливостей.

Як нами зазначалося в попередньому підрозділі, у 2012 році у зв'язку зі створенням Єдиного реєстру досудових розслідувань, було змінено порядок реєстрації правопорушень, а також введено нові форми звітів щодо обліку злочинності. Тому з 2013 – 2015 року, в формах статистичної звітності відсутня інформація за даною категорією злочинів. З 2015 року з'являється нова форма звітності, в якій вже знову передбачено облік правопорушень, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, але категорії облікованих правопорушень досить відрізняються від тих, що надавались у статистичних даних МВС України. Тому далі нами буде досліджено показники злочинів пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів за 2001-2009 роки, спираючись на статистичні дані МВС України за минулі роки, а також на попередні наукові дослідження у цій сфері. За період 2013 – 2015 років нами були досліджені статистичні дані, щодо злочинів пов'язаних з нецільовим використанням бюджетних коштів (ст.210, 211 КК), але це не відображає реальний стан злочинності в бюджетній сфері за цей період, так як відсутні дані щодо інших складів злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів. Рівень даної категорії злочинів за 2016 – 2017 ми дослідили спираючись вже на нові форми статистичного обліку.

За статистичними даними МВС України, у порівнянні з 2001 р. у 2009 р. кількість виявлених злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, зросла на 518 (+7,9 %). Узагальнення статистичних даних свідчить про поступове зростання кількості цих злочинів до 2005 р., в тому числі й спостерігалось зростання питомої ваги цих злочинів у загальній кількості економічних злочинів. Протягом вказаного періоду найбільше злочинів було зареєстровано у 2002 р. – 10 316 злочинів. Цей показник на 54,4 % перевищував показник 2001 р. Певною мірою це пов'язано з прийняттям у 2001 р. КК України, а також з подальшою діяльністю правоохоронних органів. Починаючи з 2005 р. кількість зареєстрованих

злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів почала поступово знижуватися. Зокрема, у 2006 р. було виявлено 7 249 (-8,9 %), у 2007 р. – 7 566 (+4,2%), у 2008 р. – 6 354 (-16,0%), у 2009 р. – 7 263 (+14,3%). Найбільша кількість таких злочинів вчиняється на об'єктах будівництва, житлово-комунального господарства, у соціальній сфері, сфері освіти та охорони здоров'я, агропромислового комплексу, сфері дорожнього господарства та інших сферах, функціонування і розвиток яких забезпечується за рахунок бюджетного фінансування [146, с. 26].

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. Так, у 2016 році зареєстровано 2129, у 2017 – 3049. При цьому у формі звітності змінилися категорії злочинів, які обліковуються як пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів. Облік здійснюється за видом бюджетних коштів, які незаконно тим чи іншим способом використовують. 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 зростає.

Також слід зазначити, що у формі статистичного обліку зазначається така категорія злочинів як вчинені у сфері державних закупівель, але ця конструкція не є точною, адже після прийняття ЗУ «Про публічні закупівлі» від 25 грудня 2015 року [46], закупівлі є публічними, тому пропонуємо

внести зміни до розділу 3 «Про кримінальні правопорушення, вчинені з використанням бюджетних коштів, а також у сфері земельних правовідносин, приватизації та зовнішньоекономічної діяльності форми № 5 статистичного обліку та замінити категорію злочинів «в сфері державних закупівель» на злочини в сфері «публічних закупівель», що буде відповідати чинному законодавству.

Як нами зазначалось вище, за період 2013-2015 статистичних даних щодо злочинів пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів немає. Але, якщо взяти за основу статистичні дані, щодо кількості зареєстрованих злочинів, передбачених спеціальними нормами, які пов'язані зі зловживаннями з бюджетним коштом (ст. 210 КК, ст. 211 КК), то тут також спостерігається тенденція до зниження. Так, у 2013 було зареєстровано 48 злочинів, передбачених ст. 210 КК, у 2014 – 34, у 2015 – 24, у 2017 році взагалі 19. Для порівняння у 2002 р. за ст. 210 КК було зареєстровано 201 злочин. Щодо ст. 211 КК, то ця норма взагалі не працює. Так, в період 2002 – 2009 рр. за даною нормою було зареєстровано 35 злочинів. Слід наголосити, що у загальній структурі злочинів, які є предметом нашого дослідження, саме вчинення нецільового використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням (ст. 210 КК) та видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону (ст.211 КК) мають найменший показник (до 1%). Незважаючи на те, що саме ці норми є спеціальними складами службових злочинів, які пов'язані зі зловживаннями в бюджетній сфері, практично вони майже не застосовуються. На нашу думку це пов'язано з невдалою законодавчою конструкцією кримінально-правових норм, а також досить великим показником завданих збитків, за наявності яких діяння кваліфікуються за цими статтями. Адже великим розміром бюджетних коштів відповідно до статей 210, 211 КК вважається сума, що в 1000 і більше

разів перевищує неоподаткований мінімум доходів громадян, а особливо великим розміром бюджетних коштів - сума, що в 3000 і більше разів перевищує неоподаткований мінімум доходів громадян. Що на 2017 рік становить 800 000 грн. та 2 400 000 грн. відповідно.

У кримінології для визначення наслідків вчиненого злочину, зокрема тієї шкоди, яка заподіюється певним злочином, використовують термін «ціна» злочинності. Сьогодні ще відсутня методика визначення її визначення [9, с. 95]. Однак у загальну «ціну» злочинності включають безпосередньо заподіяну матеріальну шкоду, виплати компенсацій постраждалим особам, витрати на утримання правоохоронних органів, на заходи запобігання злочинам тощо.

Тобто саме ці збитки необхідно враховувати для визначення «ціни» злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів. Однак слід відмітити, що це зробити практично неможливо. Оскільки в офіційних статистичних даних вказується тільки розмір матеріальних збитків від злочинів, а інші витрати взагалі не згадуються. Окрім того, відсутні методики встановлення грошового еквівалент заподіяних моральних, соціальних, економічних збитків.

Так, згідно офіційних статистичних даних зазначається, що у 2016 році встановлена сума матеріальних збитків від злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, складала 89560,22 тис. грн., а в 2017 – 111366,68 тис грн. Тобто розмір заподіяних збитків зріс, що свідчить про зростання суспільної небезпечності цих злочинів, а це має негативний вплив на економічну стабільність та безпеку країни.

Також узагальнення статистичних матеріалів свідчить, що поряд зі збільшенням розмірів заподіяної шкоди поступово покращується стан відшкодування завданих збитків. Так, наприклад, у 2016 р. було відшкодовано 12006,48 тис грн. та накладено арешт на майно на суму 55629,90 тис. грн., а в 2017 році відшкодовано 26 499 тис. грн. та накладено

арешт на майно на суму 45108,75 тис. грн.

Узагальнення матеріалів кримінальних проваджень, а також вироків судів України свідчить, що найбільш розповсюдженими способами вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, є нецільове використання бюджетних коштів; умисне невиправдане завищення обсягів та вартості товарів, робіт та послуг; службове підроблення документів, які є підставою для отримання фінансової допомоги з бюджету, порушення в сфері публічних закупівель, тощо.

Вивчення матеріалів 124 кримінальних проваджень, дозволило нам умовно поділити способи вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів на три групи:

1. Способи вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним отриманням бюджетних коштів. Як правило ці способи пов'язані зі внесенням завідомо неправдивих відомостей в документ, за допомогою яких суб'єкт незаконно отримує бюджетні кошти.

2. Способи вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним витрачанням бюджетних коштів. Найбільш поширеним способом даної групи є нецільове використання бюджетних коштів призначених на виконання державних цільових програм.

3. Способи вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним відшкодуванням бюджетних коштів. Найбільш поширеним способом даної групи є штучне збільшення вартості або обсягів товарів, наданих послуг, проведених робіт, тощо, для отримання більшої суми державної компенсації.

Дослідження способів вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, має важливе значення для з'ясування причин та умов злочинів, що досліджуються та вдосконалення заходів запобігання цим злочинам.

Слід зазначити, що, як правило, ці злочини вчиняють службові особи, які наділені організаційно-розпорядчими та адміністративно-господарчими

повноваженнями. Найбільша кримінальна активність таких осіб відмічається в перші 2 роки знаходження на посаді. За результатами вивчення емпіричної бази саме в цей період служби вчиняється 53,2 % злочинів даної категорії. Найбільша активність осіб, схильних до вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів спостерігається у Дніпропетровській, Одеській, Харківській, Львівській областях. Найвищий коефіцієнт інтенсивності вчинення цих злочинів відмічається в Дніпропетровській, Одеській, Львівській областях, а також в м. Києві. Слід зазначити, що географія дослідження є дещо звуженою за рахунок відсутності обліку на анексованій території Автономної республіки Крим, а також тимчасово окупованих окремих районів Донецької та Луганської областей.

Такі відмінності у територіальній поширеності злочинів, що становлять предмет нашого дослідження, залежать від особливостей структури та функціонування бюджетної системи, а також соціально-економічного розвитку регіону, кількості бюджетних установ, кількості державних та регіональних програм, які реалізуються, стану розвитку промисловості, сільського господарства.

Разом з тим, аналізуючи кількісно-якісні показники злочинності, слід враховувати, що офіційна статистика об'єктивно не може відображати дійсного рівня злочинності та її реальну структуру, оскільки існує латентна злочинність. Тобто усі наведені статистичні дані свідчать не лише про стабільне зростання, але й про високу латентність злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів.

Так, як справедливо підкреслює А.М. Бабенко, уявлення про злочинність як соціальне явище буде поверховим, якщо не брати до уваги наявність невиявленої, прихованої її частини, відомості про яку не надходять до офіційних статистичних органів [7, с. 91]. Необхідною передумовою для забезпечення контролю над злочинністю та її попередження є знання

справжніх масштабів злочинності, оперування показниками її фактичного стану, а не тільки тієї частини, що знайшла відображення в офіційних матеріалах кримінальної статистики [1, с. 79-87].

Виходячи з того, що злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, входять до загальної структури економічної злочинності, рівень їх латентності збігається з рівнем латентності економічної злочинності. Тому підтримуємо думку, що рівень латентності цих злочинів залишається високим та становить 80-90 % [146, с. 36].

Надмірно високий рівень латентності злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, пов'язаний з особливою категорією осіб, які їх вчинюють (голови обласних, районних адміністрацій, органів місцевого самоврядування, керівники управлінь, фінансових відділів, голови сільськогосподарських підприємств, які прагнуть отримати бюджетні кошти злочинним шляхом, керівники підрядних організацій тощо). Особиста зацікавленість високопосадовців сприяє вдосконаленню їх майстерності у приховуванні фактів розкрадань бюджетних коштів. До того ж учасники злочинних махінацій спрямованих на заволодіння бюджетними коштами не зацікавлені у повідомленні правоохоронних органів про злочин, а навпаки прагнуть якнайкраще їх приховати [146, с. 36].

Про високий рівень латентності та корумпованості органів державної влади, а також недостатньо ефективний механізм притягнення винних осіб до кримінальної відповідальності, свідчить те, що в середньому у близько 30 % кримінальних правопорушень провадження взагалі закриваються.

Отже, підсумовуючи викладене, зазначимо:

1. За досліджений період спостерігається високий рівень криміналізації сфери використання бюджетних коштів. За останні роки знову спостерігається зростання рівня злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів. Зокрема, якщо у 2016 р. зареєстровано 2129, то у 2017 р. 3049.

2. У структурі злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, переважають злочини у сфері службової діяльності та злочини, пов'язані з привласненням, розтратою майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем.

3. Найбільшого поширення злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, набули у південних та центральних областях. Це пов'язано насамперед з розвинутою інфраструктурою регіонів, станом розвитку промисловості, концентрацією державних цільових програм тощо.

4. 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, 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.

В цілому на кількісно-якісні показники даного виду злочинів безпосередньо впливає широке коло негативних факторів, які створюють сприятливі умови для вчинення цих злочинів. Детермінанти, які обумовлюють вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, будуть досліджені в наступному підрозділі дисертації.

1.3. Причини та умови, що обумовлюють вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів

Сучасний рівень економічної злочинності в цілому, та, конкретно, в бюджетній сфері в Україні значно перевищує офіційні статистичні дані. Злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів є досить складною категорією злочинів і для того, щоб ефективно запобігати цим злочинам, необхідно проаналізувати та дослідити ті процеси та явища, які породжують, обумовлюють та супроводжують їх як свій безпосередній наслідок. Адже дослідивши і вірно визначивши природу причин і умов протиправної поведінки, уявляється можливим на науковій основі розробити і здійснити комплекс ефективних заходів запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів.

Проблема причин та умов злочинності є центральною у кримінологічному вченні, яка виникла значно раніше самої науки кримінології [81, с. 79]. В кримінологічній науці існує багато теорій і концепцій про те, що спричиняє та обумовлює існування і впливає на розповсюдження злочинності.

Важливою проблемою теорії причинності злочинності є системний підхід до з'ясування комплексу причин та умов, які породжують та спричиняють злочинність та окремі злочини, тому потрібно визначитися з термінологією, якою ми будемо користуватися для висвітлення даного підрозділу дослідження. Перш за все необхідно визначити зміст понять «детермінізм», «детермінація», «причинність», «причина», «умова», «фактор».

Етимологічно термін «детермінізм» походить від латинського кореня «determinare», що в перекладі означає «визначати», «обмежувати», «відокремлювати» [5, с. 33]. З позиції загально-філософського розуміння, детермінізм – це поняття, що відбиває залежність речей (властивостей речей і

відносин між ними, подій, процесів, станів) у їх існуванні і їх зміни від будь-яких факторів. В якості останніх також можуть виступати інші речі (події, процеси тощо). При цьому зазначене відношення детермінації пов'язане з уявленням про закономірний характер існування і зміни дійсності, тому що поняття закономірності саме і відбиває ту думку, що все існуюче і все виникаюче у світі визначено деякими стійко діючими факторами [5, с. 44-45; 106, с. 100].

Ядром детермінізму є теорія причинності [177, с.149]. Під причинністю розуміють такий зв'язок між явищами, при якому одне чи кілька взаємодіючих явищ (причина) породжує інше явище (наслідок). Сутність причинності полягає в тому, що всі реально існуючі явища і процеси виникають і розвиваються закономірно внаслідок існування певних причин [6; 50; 106].

Детермінація являє собою діалектичну суттєву властивість реального буття – загальний зв'язок, взаємозалежність та взаємообумовленість предметів, явищ, процесів [42, с. 184]. Розглядаючи питання детермінації у кримінологічній науці, велику кількість детерміністських зв'язків відзначає також і Н.Ф. Кузнєцова. При цьому особливу увагу вона приділяє генетичним зв'язкам, що породжують, можливостям існування різних типологій детермінації (зокрема, за ступенем залежності, за способами, за природою та ін.), і пропонує трьохланкову систему кримінологічної детермінації, а саме: причини, умови, кореляти. Між зазначеними детермінантами, як зауважує Н.Ф. Кузнєцова, можуть бути різні зв'язки – причинно-наслідковий зв'язок, кореляція, функціональна залежність, зв'язок станів, структурно-системний та інші види детерміністських зв'язків. Така система охоплює всі три види детермінації за часом (детермінацію минулим, сьогоденням і майбутнім) і є різновидом соціальної, ймовірнісної, ідеально-цільової детермінації. В якості родового поняття, що поєднує зв'язки різного порядку, Н.Ф. Кузнєцова вживає термін «криміногенні детермінанти» [78,

с. 11, 52-55, 135]. А.І. Долгова, розглядаючи в історичному аспекті існуючі підходи до розуміння детермінації і причин злочинності, вказує також на безумовну складність і різноманіття форм зв'язків у процесі детермінації, що знайшло відображення в чисельних концепціях, класифікаціях, типологіях детермінації та у ряді випадків – навіть у відмовленні від пошуку причинних зв'язків у рамках кримінології. При такому широкому детерміністському підході злочинність розглядається як результат не однозначного впливу якихось факторів, а складної, багатопланової детермінації, у тому числі самодетермінації [65, с. 182-216].

З філософської точки зору, причина – це явище, дія якого тягне за собою, визначає, змінює, продукує інше явище (наслідок). А.А. Піонтковський зазначав, що для визначення причинності має бути наявним не лише зовнішній, але й внутрішній зв'язок між причиною та наслідком [108, с.76].

Також, поряд з поняттям причини злочину вченими кримінологами часто використовується категорія «умови вчинення злочину», під якими розуміються явища, котрі безпосередньо не породжують злочинність, але слугують певними обставинами, що сприяють її виникненню та існуванню, тобто в певний спосіб впливають на розвиток причинного зв'язку [51, с. 77]. Тобто умову розглядають як дещо зовнішнє для явища, на відміну причини, яка включає як зовнішні так і внутрішні фактори.

А.П. Закалюк вважав, що поділ детермінантів на причини та умови є відносним, має значення лише для цього конкретного взаємозв'язку двох явищ у певний час та за певних умов [42, с. 188].

Поряд із терміном «детермінанти» «причини та умови», у кримінологічній літературі використовують також і такий термін, як: «фактор». Н.Ф. Кузнецова вказувала, що термін «фактор» за змістом практично використовується як «детермінант» і тому не повинен

протиставлятися термінам «причини» та «умови», тобто поняття «фактор» та «причини» і «умови» повинні використовуватися як тотожні поняття [78].

Сьогодні в кримінологічній науці існує позиція, пов'язана з використанням поняття «фактор» для окреслення комплексу детермінант певного виду злочинів. Сутність факторного аналізу полягає у вимірюванні коефіцієнту кореляції; при цьому цей метод не потребує заглиблення у механізм причинної обумовленості, достатньо лише констатації, що злочинність та певні суспільні явища пов'язані [87, с. 281].

І.Б. Медицький, який пропонує поняття «фактор» розуміти як родове поняття, що включає всі види криміногенної детермінації, тобто певну чисельність причин, умов чи інших чинників конкретного явища, що об'єднуються як за своїм змістом, значенням, так і за іншими критеріями [89, с. 13]. На нашу думку, використання поняття «фактор» є досить обґрунтованим та універсальним щодо позначення комплексу детермінант злочинів. Вважаємо, що використання терміну «фактор» дозволить відійти від поділу на причини та умови, розмежування яких, як вже зазначалось, є умовним.

Теоретичним фундаментом сучасної теорії детермінації злочинності стали праці таких вчених як Ю.М. Антонян [3], А.Б. Сахаров [147], В.М. Кудрявцев [77], Н.Ф. Кузнецова [78], А.І. Долгова [65] та інших.

Проблемам вивчення детермінант злочинності та окремих видів злочинів присвячені праці таких відомих українських вчених, як О.М. Бандурка [8], В.В. Голіна, Л.М. Давиденко [8], О.М. Джужа [72], А.П. Закалюк, А.Ф. Зелінський, О.М. Костенко, О.М. Литвак [72], І.Б. Медицький, В.П. Філонов [176], В.І. Шакур, Н.М. Ярмиш та ін.

Із аналізу багатьох робіт вчених з даної проблеми випливає закономірне судження, що злочинність існує внаслідок дії відповідних факторів, які можна поділити на об'єктивні та суб'єктивні. Отже, в нашому

дослідженні терміни «детермінанти», «причини та умови», «фактори» будуть використовуватись як тотожні.

Грунтовні дослідження проблем причин та умов економічної злочинності провели вітчизняні вчені А.М. Бойко, І.М. Даньшин, В.В. Коваленко, О.Г. Кальман, В.М. Попович, Є.Л. Стрельцов.

У цілому аналіз ситуації, яка склалась в економіці держави у кінці ХХ та на початку ХХІ століття, свідчить про те, що криміногенні фактори стали значною мірою такими, що визначають сьогоdnішній стан та перспективи розвитку національної економіки [61, с. 54-56]. Це також підтверджується і змінами, які відбулися в структурі і динаміці економічної злочинності, яка стає більш корумпованою, організованою, все сильніше впливає на стан економіки держави. У багатьох працях кримінологів звертається увага на те, що причини і умови економічних злочинів є досить чисельними, різноманітними і обумовлені відповідними змінами у соціально-економічному житті суспільства.

На сучасному етапі з'ясуванням проблем детермінації окремих злочинів, вчинених у бюджетній сфері присвятили увагу такі українські науковці С.О. Лук'яненко [86], В.В. Пивоваров [106, 107], В.М. Руфанова [144, 145], О.З. Гладун [23].

Зважаючи на начебто достатню кількість досліджень, присвячених проблемам детермінації злочинності, здавалося б, що всі спірні та невирішені задачі вже знайшли своє розв'язання. Однак з огляду на те, що злочинність явище соціально-правове та мінливе відповідно до змін у суспільному житті, однозначно вирішити проблему детермінації злочинності не можливо.

На нашу думку, економічна злочинність обумовлюється складним причинним комплексом, який є проявом найбільш глибоких деформацій, що протидіє політичному, економічному, соціальному, правовому і культурному розвитку суспільства.

З погляду змістової характеристики криміногенні фактори, що

породжують економічну злочинність, традиційно поділяють на декілька груп, а саме: економічні, соціальні, політичні, правові, організаційно-управлінські, а також недоліки у діяльності правоохоронних органів. Що стосується проблеми детермінації злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, то інтерес до неї взагалі почав виникати відносно нещодавно.

У зв'язку з цим у різні періоди виникає необхідність вивчення факторів злочинності, які сприяють вчиненню злочинів за нових умов.

Однак слід одразу зазначити, що перелік всіх причин та умов дати неможливо. Оскільки негативні фактори, які створюють передумови для вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, містяться практично у всіх сферах життєдіяльності суспільства, його інститутів, соціальних груп та окремих осіб [88, с. 57]. Тому нижче ми приділимо увагу тим криміногенним факторам, які здійснюють визначальний вплив на криміналізацію сфери використання бюджетних коштів. Це, зокрема, економічні, політичні, правові, ідеологічні, організаційно-управлінські, а також недоліки в діяльності правоохоронних органів.

Основний вплив на детермінацію досліджуваних злочинів здійснюють економічні фактори. Саме вони є ядром даного виду злочинів, оскільки формують корисливу мотивацію злочинців [88, с. 56].

Економічні детермінанти є визначальними, оскільки вони обумовлюють злочину поведінку як окремої людини, так і криміногенну ситуацію у цілому в суспільстві. Ці фактори економічної злочинності знаходяться у першу чергу в економічних відносинах будь-якої соціальної системи, її протиріччях, недоліках економічного планування, незбалансованості господарського механізму тощо [71, с. 83].

Головними факторами злочинності в сфері економіки у нашій країні різними дослідниками називаються переважно диспропорції економічного розвитку, невідповідність між економічними потребами й економічними

можливостями їх задоволення, між інтересами розвитку окремих галузей економіки, об'єктивно існуюча система протиріч між економічними інтересами і потребами кожної конкретної людини (групи людей), суспільства і держави [168]. Ми підтримуємо дану точку зору і пропонуємо розглянути деякі криміногенні економічні фактори, які негативно впливають на вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів.

Визначальне місце у тінізації економіки належить бюджетній сфері. На нашу думку, складна криміногенна ситуація у бюджетній сфері певним чином зумовлена відсутністю єдиної концепції державної політики економічного розвитку країни, яка б інтегрувала у собі основні напрямки розвитку, механізм реалізації, дієву систему стимулювання, контролю та відповідальності. Становлення ринкової економіки здійснювалося безсистемно, не було забезпечено чіткого контролю за розвитком економічної ситуації, та, відповідно, витрачанням бюджетних коштів. Адже з метою виправлення недоліків дії ринкових механізмів держава повинна регулювати розвиток економіки [89, с. 60].

О.М. Бандурка зазначає, що економічна злочинність змінює свій якісний склад у чіткій відповідності до тих змін, які відбуваються у легальному секторі економіки [10, с. 3]. На підтвердження цього можемо додати, що з функціонуванням бюджетної системи України поширюються зловживання з бюджетними коштами. Цікавим є той факт, що найбільша кількість зловживань спостерігається з бюджетним коштами, які виділяються для підтримки пріоритетних напрямків вітчизняної економіки. Це, зокрема, аграрний сектор, паливно-енергетичний комплекс тощо[146].

На думку Г.Ю. Дарнопих, економічні чинники виникають і прогресують головним чином в умовах, коли недостатньо реалізуються або ігноруються національні інтереси і пріоритети держави в найважливіших структурах макроекономіки [33, с. 139].

Серед широкого спектру факторів економічного характеру, які впливають на вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, можемо виділити такі:

- відсутність єдиної концепції державної політики економічного розвитку країни, яка б інтегрувала у собі основні напрямки розвитку, механізм реалізації, дієву систему стимулювання, контролю та відповідальності;

- падіння валового внутрішнього продукту. Що є передумовою неефективного, нецільового використання бюджетних коштів, розпорошення бюджетних коштів між бюджетними програмами без концентрації на конкретних цілях, яких держава прагнула досягти;

- зниження рівня матеріального забезпечення населення. Невідповідність рівня матеріального забезпечення службовців та їх життєвих потреб, що породжує корисливу мотивацію державних службовців під час розподілу та використання бюджетних коштів [22, с. 159];

- зростання рівня безробіття;

- зростання загальної суми заборгованості з виплати заробітної плати;

- існування «тіньового» сектора економіки, який охоплює майже всі сфери життєдіяльності країни та забезпечує своє функціонування переважно через створення фіктивних фірм, використання підставних осіб, проведення безтоварних операцій;

- відсутність економії бюджетних коштів та використання їх виключно за цільовим призначенням з боку розпорядників та несумлінних отримувачів бюджетних коштів. Така поведінка, як правило, зумовлюється прагненням незаконно отримати бюджетну підтримку та використати її на власний розсуд;

- відсутність економічно обґрунтованого та законодавчо регламентованого механізму надання фінансової підтримки за рахунок

бюджетних коштів. Це сприяє зловживанням з бюджетними коштами, їх неефективному та нецільовому використанню.

Ми повністю підтримуємо думку Руфанової В.М., яка найважливішими економічними детермінантами, що потребують негайного реагування з боку державних інституцій, називає такі: існування «тіньового» сектора економіки, який охоплює майже всі сфери життєдіяльності країни та забезпечує своє функціонування переважно через створення фіктивних фірм, використання підставних осіб, проведення безтоварних операцій; падіння вітчизняного виробництва, криза робочих місць, дефіцит бюджету, наявність можливостей для юридичних та фізичних осіб ухилятися від сплати податків, що створює значні труднощі у виконанні дохідної частини, повноту стягнення податкової заборгованості, відсутність економії бюджетних коштів та використання їх виключно за цільовим призначенням з боку несумлінних отримувачів бюджетних коштів [146, с. 44].

Однією з важливих причин зловживань, на нашу думку, є у неузгодженість інтересів держави з особистими інтересами одержувача бюджетних коштів. Однак без двосторонньої зацікавленості (з боку держави та громадянина) та бажання сприяти стабілізації та розвитку окремої галузі народного господарства шляхом цільового та ефективного використання бюджетних коштів не можна встановити економічний баланс у державі в цілому.

Як слушно зазначає В.І. Борисов: «для будь-якої країни ефективність запобігання злочинам визначається значною мірою якістю законодавства, що є сутнісною складовою державної політики такого запобігання» [13, с. 14].

Правові фактори безпосередньо впливають на недоліки регулювання економічних відносин і визнаються одним із провідних криміногенних факторів економічної злочинності. Правові норми, що регулюють економічні відносини, якщо вони не відповідають завданням соціально-економічного

прогресу суспільства і вимогам об'єктивних економічних законів, мають велику зворотну криміногенну силу.

До правових факторів, які сприяють економічним злочинам, відносять зокрема, недосконалість чинного законодавства, яке полягає в тому, що воно не повною мірою передбачає цілісну, взаємопов'язану систему заходів протидії економічній злочинності і не здійснює відповідного антикримінального впливу на її детермінанти. Недоліки законодавчого регулювання як економічної, так і політичної реформ у країні призвели до ситуації, коли законодавча база не змогла забезпечити дотримання законності в сфері економічних відносин [168, с. 63].

До правових факторів, які обумовлюють вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів можна віднести:

1. Недосконалість норм бюджетного законодавства. Зокрема, норми Бюджетного кодексу України не у повному обсязі враховують особливості контрольної діяльності органів державної влади і органів державного фінансового контролю. Іноді вони дублюються і не розкривають сутність та механізм бюджетного контролю [21]. Також, слід зазначити, що, до Бюджетного кодексу України з часу його прийняття були внесені зміни та доповнення, згідно майже з 90 Законами України, що постійно йде процес вдосконалення норми бюджетного законодавства;

2. Відсутність чіткого законодавчого визначеного переліку діянь, які слід вважати нецільовим використанням бюджетних коштів. Так, у наказі Мінфіну України, яким був затверджений «Порядок забезпечення органами державної Контрольно-ревізійної служби повернення коштів державних і місцевих бюджетів та державних цільових фондів, використаних підприємствами, установами і організаціями не за цільовим призначенням» (далі – Порядок) № 275 від 14.11.2000 р., який втратив чинність ще 08.08.2002 р., був наведений перелік діянь, які необхідно кваліфікувати як нецільове використання бюджетних коштів [122]. Позбавивши законної сили

одного нормативного акту, законодавець не запропонував іншого. Це призвело до того, що сьогодні на законодавчому рівні відсутній систематизований, узагальнений перелік діянь, який би чітко та конкретно вказував, які діяння слід вважати нецільовим використанням бюджетних коштів. Хоча, на нашу думку, така конкретизація дуже необхідна для того, аби правильно надавати правову оцінку діям та уникнути помилок при кваліфікації діянь, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів.

Резюмуючи вищевикладене, зазначимо, що наявні правові недоліки, на нашу думку, є результатом відсутності системного та налагодженого механізму вдосконалення законодавчої бази з регулювання бюджетних відносин. Це пов'язано з тим, що розробкою проектів законодавчих актів займаються профільні комітети, а їх прийняття здійснюється формально без належного вивчення чинної бази та положень окремих нормативно-правових актів. На нашу думку, така ситуація є одним з наслідків відсутності в Україні закону про кримінологічну експертизу законодавчих актів, яка покликана виявляти протиріччя та суперечності між нормативними актами.

Таким чином, слід зазначити, що наведений перелік, звісно, не є вичерпним, оскільки існуючих прогалин в законодавстві, що регулює бюджетний процес, багато. Ми висвітлили основні з них, які у своїй сукупності створюють передумови для вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів.

Характеризуючи детермінаційний комплекс причин та умов, які сприяють вчиненню злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, слід підкреслити негативний вплив такого соціально-правового явища, як корупція.

Незважаючи на домінуюче значення бюджетної сфери для економічної безпеки та першочерговість її захисту від зловживань, на нормативному рівні залишається не розробленою Концепція реалізації державної політики щодо

запобігання злочинам у бюджетній сфері. В останній вбачається доцільним викладення основних засад бюджетної політики, фінансового контролю, окреслення кола державних та правоохоронних органів, які здійснюють охорону бюджетної сфери, заходів, які потребують першочергового вжиття для запобігання подальшій криміналізації бюджетної сфери, а також строків реалізації [104, с. 4]. В подальшому на підставі концепції доцільним було б розроблення програми запобігання злочинам у бюджетній сфері або передбачення окремого розділу в загальнодержавній програмі запобігання злочинності.

В Україні діє широке коло нормативно-правових актів, які регулюють питання здійснення бюджетного процесу, порядку розподілу та використання бюджетних коштів, здійснення бюджетного контролю. Однак їх роз'єднаність, суперечливість, невідповідність вимогам часу, умовам бюджетної діяльності віддаляють державу від формування єдиної концепції державного бюджетного контролю. Тобто замість того, щоб сприяти подоланню корупції, чинне законодавство, навпаки, створює надійне підґрунтя для здійснення корупційних дій.

На думку О.М. Бандурки, для зменшення корумпованості і зловживань з боку державних чиновників необхідно обмежити їх дозвільні функції та можливість свавільно втручатися в економічну діяльність підприємства [10, с. 6]. З огляду на це потребують з'ясування політичні детермінанти злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів. Оскільки лише за наявності пропорціонального та законодавчо передбаченого розподілу повноважень між гілками влади в державі створюються передумови для стабільного та налагодженого функціонування усіх інституцій державної влади.

Відсутність взаємопорозуміння та постійне протистояння дій різних гілок влади в Україні призводить до того, що вчасно не приймаються закони, які б регулювали сферу використання бюджетних коштів, або приймаються

без належного опрацювання. Та й через політичну конфронтацію та боротьбу за владу не забезпечується ефективне планування видатків бюджету. Можновладці, лобіюючи власні інтереси, передбачають більший обсяг видатків, який є вигідним для них, а не керуються потребами держави. Така ситуація є ознакою безвладдя та виступає умовою вчинення інших злочинів.

Як зазначає І.Б. Медицький, зміна політичної ситуації нерідко пов'язана зі зміною правової оцінки суспільно небезпечних діянь. Дії, що раніше кваліфікувалися як злочинні, або отримують більш «м'яку» кваліфікацію, або взагалі не вважаються злочинними [89, с. 85].

До політичних факторів економічної злочинності вітчизняними вченими відносяться ті явища, які належать до сфери розробки та реалізації економічної політики держави, що більше всього впливають на детермінацію даного виду злочинної поведінки [72, с. 187-188].

До політичних факторів, які сьогодні обумовлюють вчинення розглядуваних злочинів, можна віднести такі: прорахунки у проведенні політичних реформ; відсутність комплексного підходу до формування політичної системи та повільного розвитку політичної культури та свідомості суспільства; політична нестабільність, яка проявляється у нестабільності існуючих політичних інститутів; дисбаланс функцій та повноважень законодавчої, виконавчої та судової гілок влади; непослідовність у проведенні суспільних перетворень, безсистемне та нерішуче впровадження демократичних засад у різні сфери суспільного життя; недосконалий механізм парламентського контролю за діяльністю вищих посадових осіб виконавчої гілки влади, у тому числі керівників правоохоронних та контролюючих органів [90, с. 189]; відсутність єдиної скоординованої політики запобігання злочинності у бюджетній та економічній сферах; незабезпеченість з боку уряду позитивного балансу доходів і витрат громадян країни; розбіжності у політичних інтересах представників різних гілок влади як на державному, так і на місцевому рівнях; надто широкі

розпорядчо-управлінські повноваження народних обранців та депутатська недоторканність.

На нашу думку, визначені вище політичні фактори створюють умови для вчинення злочинних діянь, безвладдя, поглиблюють економічну та політичну кризу в країні, а також безпосередньо впливають на зміну кількісних та якісних показників злочинності у бюджетній сфері.

Значний вплив на зміни у стані, структурі та динаміці зазначених злочинів здійснюють ідеологічні фактори, які безпосередньо впливають на соціальну, економічну, політичну та духовну сфери суспільства. Держава повинна застосовувати усі сили та засоби для виховання духовності народу, що включає в себе отримання повноцінної освіти та професії, прищеплення загальної культури, моральних цінностей, тобто всього того, що робить людину повноправним членом суспільства [89, с. 96].

Внаслідок дефіциту державного бюджету, нехватки бюджетних коштів для фінансування першочергових витрат населення в кризовому становищі опинилася діяльність держави, спрямована на підвищення ідеологічного розвитку суспільства. Через брак бюджетних коштів не отримують належного фінансування заклади освіти та культурного виховання. Низькоякісні твори культури та мистецтва, які сьогодні дуже поширені, не сприяють підвищенню духовності, а навпаки, провокують безініціативність, інертність та моральну деградацію молоді.

До того ж спостерігається деформація духовно-моральної сфери суспільства, пов'язана з падінням престижу чесної праці, поширенням серед населення уявлення про можливість легкого досягнення благополуччя тощо [31, с. 9].

До організаційно-управлінських факторів традиційно відносять недоліки функціонування механізму державного управління економічними процесами. Щодо даної групи факторів, які обумовлюють вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, то, до них

можна віднести такі:

- низький рівень фінансової та управлінської дисципліни [20];
 - достатньо широкі повноваження службових осіб з розподілення бюджетних коштів. Цей фактор сприяє порушенню встановленого регламенту розгляду заяв на виділення кредитів з бюджету. Відповідні заяви не виносяться на обговорення комісій з кредитування або кредитування не здійснюється в межах конкурсів, а приймається одноособовим рішенням службової особи. До того ж бюджетні кошти виділяються без забезпечення гарантій їх повернення, а також під мінімальний процент або взагалі без процентів, що має наслідком витрачання бюджетних позичок службовими особами органів влади на власні потреби [62, с. 76];
 - недотримання керівництвом бюджетних установ вимог Указу Президента України від 28.02.1997 р. № 187/97 щодо черговості використання бюджетних коштів. Зокрема, бюджетні кошти повинні використовуватися у такій черговості: 1) заробітна плата та прирівняні до неї платежі; 2) оплата харчування та медикаментів; 3) оплата комунальних послуг; 4) інші платежі [124];
 - відсутність дієвого контролю за витрачанням бюджетних коштів та поверненням державних цільових позик;
 - відсутність належного державного контролю за сплатою та відшкодуванням ПДВ, що призвело до створення самодостатньої та самовідновлювальної системи «тіньового» відшкодування коштів за рахунок бюджету;
 - недостатній рівень компетентності контролюючих та наглядових органів, наслідком чого стало неякісне проведення перевірок стану ведення фінансово-господарської діяльності;
- під час складання кошторисів відбувається неврахування державними підприємствами можливостей зменшення витрат або отримання додаткових доходів, що призводить до завищення потреби в державній

фінансовій підтримці чи затвердженні плану асигнувань у завищеному обсязі;

- відсутність з боку керівників підрозділів Державної аудиторської служби належного контролю за діяльністю підлеглих працівників з питань виконання завдань і функцій у сфері здійснення державного фінансового контролю;

- не забезпечується реалізація програмно-цільового методу, тобто спрямування державної фінансової підтримки відбувається за відсутності чітких критеріїв їх надання, що не сприяє об'єктивному розподілу бюджетних коштів між одержувачами. У програмах підтримки галузей національної економіки не передбачаються конкретні результати діяльності, а лише витрати. Внаслідок цього не відбувається концентрація бюджетних ресурсів задля досягнення визначених цілей [129, с. 57];

- через те, що головні розпорядники бюджетних коштів не володіють у повному обсязі інформацією про мережу підпорядкованих розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, не забезпечується обґрунтоване виділення асигнувань [129, с. 59];

- низька ефективність контролю за достовірністю обрахунку підрядними організаціями вартості або обсягів виконання ремонтно-будівельних робіт;

- призначення виплат з бюджету на підставі неправдивих документів внаслідок безконтрольності службових осіб;

- неврахування при затвердженні кошторисів наявності дебіторської заборгованості установ, що утримуються за рахунок коштів державного бюджету;

- відсутність конкретного механізму реалізації програм, чітких пріоритетів у концентрації капітальних вкладень на найважливіших об'єктах і об'єктах із високим ступенем готовності;

- непроведення фінансовими службами та комісіями з конкурсних

торгів попереднього вивчення та аналізу ринку і цін на ньому, що призводить до акцепту цінових пропозицій учасників за найменшою ціною, яка значно перевищує середню ринкову на час проведення торгів;

- недоліки у підборі керівних кадрів. Це пов'язано з тим, що на керівні посади особи приймаються за «домовленістю» або за матеріальну винагороду. У зв'язку з цим при визначенні кандидатур на керівні посади головних розпорядників та розпорядників бюджетних коштів не враховується досвід роботи, компетентність особи. Перевага надається особистим корисливим інтересам і можливості проводити незаконні операції з бюджетними коштами через цю особу в подальшому;

- корумпованість високопосадових осіб бюджетних установ, які наділені правом розподілу та використання бюджетних коштів, внаслідок чого виникають злочинні домовленості щодо завищення вартості та обсягів виконаних робіт між розпорядниками бюджетних коштів та керівниками підрядних організацій;

- пільговий режим бюджетного фінансування вищих органів державної влади – розпорядників бюджетних коштів (уряд, міністерства, відомства, управління) [170, с. 110]. Для подолання цього фактору пропонується запровадити єдину схему бюджетного фінансування для всіх розпорядників бюджетних коштів шляхом ліквідації практики бюджетного фінансування за відомчою структурою [170, с. 112];

- відсутність належної взаємодії між контролюючими та правоохоронними органами;

- відсутність контролю з боку працівників ДФІ за усуненням порушень, які були виявлені в ході інспектування фінансово-господарської діяльності бюджетної установи;

- помилки і недоліки у діяльності посадових осіб, які виражаються у невиконанні приписів центральних органів влади, бюрократизмі, не дотриманні законів та ігноруванні потреб простої людини, нігілістичному

відношенні чиновників до правових норм, актів та посадових інструкцій, що регламентують їх компетентність та коло обов'язків [89, с. 95];

- недосконалий механізм функціонування бюджетної системи в частині взаємоузгодженого функціонування державного та місцевих бюджетів: відсутність чіткого розмежування видаткових повноважень органів місцевого самоврядування, що не сприяє посиленню збалансованості бюджетної системи; високий рівень ротаційності місцевих бюджетів; відсутність чітких критеріїв перерозподілу видатків між державним та місцевими бюджетами; недостатня прозорість формування та виконання місцевих бюджетів [130, с. 12].

Таким чином, узагальнюючи вищевикладені організаційно-управлінські детермінанти злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, зазначимо, що цей перелік не є вичерпним, оскільки злочинність у бюджетній сфері, як і злочинність в цілому, явище мінливе. У зв'язку з цим головним завданням правоохоронних органів залишається вжиття заходів, спрямованих на забезпечення додержання законодавства у бюджетній сфері, запобігання незаконному розподілу, розкраданню, нецільовому використанню бюджетних коштів. Зробити це можливо лише володіючи системою знань про ті причини і умови, які сприяють їх вчиненню [184, с. 122-125].

Іншу групу детермінант утворюють недоліки у діяльності правоохоронних органів щодо запобігання злочинам, що досліджуються.

Однією з таких проблем є недосконалість механізмів координації та взаємодії правоохоронних органів під час виявлення злочинів, пов'язаних з порушенням законодавства про бюджетну систему України.

Діяльність уповноважених органів із запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, повинна носити системний та комплексний характер, що передбачає об'єднання зусиль усіх органів державної влади. Особливої уваги потребують державні програми,

спрямовані на розвиток економіки, підвищення рівня соціального забезпечення населення, зменшення розриву між бідним та багатим населенням, сприяння формуванню у свідомості державних службовців ідей законослухняності. Поряд з цим необхідно здійснювати складну роботу щодо усунення прогалин у чинному законодавстві [143, с. 124].

Визначений у цьому підрозділі комплекс детермінант слугуватиме теоретичною базою для конструювання ефективної системи заходів запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів. Проте не можна не вказати, що багатогранність та важливість проблеми детермінації злочинності, мінливість у часі та просторі передумов цих злочинів робить актуальність дослідження проблеми причин та умов конкретних злочинів постійною.

1.4. Характеристика осіб, які вчиняють злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів

Розробка проблеми особи злочинця та методик прогнозування індивідуальної поведінки з метою винайдення оптимальних форм запобігання є основним завданням правової науки [76, с. 87]. Саме тому дослідження злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів та розроблення ефективних заходів запобігання цим злочинам, неможливо без з'ясування сукупності ознак осіб, які вчиняють злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів.

Необхідно зазначити, що особа – це найбільш складний об'єкт дослідження для будь-якої галузі знань. Кожна наука має свій «образ» і у відповідності до нього дається своє визначення особи. Поняття особи в соціології, психології, етиці та інших науках суттєво відрізняються одне від

одного. Більш того, навіть у рамках однієї науки особа іноді вивчається в різних теоретичних аспектах. Аналогічна ситуація спостерігається і в кримінології.

Проблема особи злочинця є однією з основоположних і разом з тим найбільш складних у кримінології.

У кримінологічній літературі з цього питання доречно відзначено, що жоден кримінолог, не може уникнути проблем, пов'язаних з особою злочинця. Вони виникають у ході теоретичного аналізу злочинності, її причин, а також під час наукового розроблення й обґрунтування організації боротьби з цим явищем [83, с. 248].

А.А. Ковалкін з цього приводу свого часу слушно наголошував, що узагальнена кримінологічна характеристика окремих видів і категорій злочинців дозволяє виділити їх специфічні ознаки та якості, що сприяють вчиненню ними злочинів, визначити криміногенні групи населення, прогнозувати злочинну поведінку окремих осіб, а також розробити відносно них належні заходи профілактичного впливу [58, с. 42].

В кримінології особистість злочинця розглядається як сполучна ланка, що з'єднує зовнішні криміногенні фактори із певним злочинним діянням в механізмі індивідуальної злочинної поведінки. Однак, роль цієї ланки не слід зводити лише до механічного відтворення оточуючих умов. Адже поведінка кожної людини є індивідуальною та обумовлюється цілим спектром мотивів. Вивчення особистості злочинця сприяє вирішенню завдання запобігання злочинам, адже різні форми злочинної поведінки по-різному проявляються у реальній дійсності залежно від багатьох соціально-демографічних, психологічних якостей особи, які мають кореляційну залежність відносно вчиненого злочину [55, с. 87].

Дослідження осіб, які вчиняють ці злочини, в подальшому дозволить глибше та предметно з'ясувати сутність криміногенних детермінант, які обумовлюють їх вчинення. Адже особа виступає своєрідним «елементом

зв'язку» між соціальними умовами суспільного життя та злочинністю, правопорушник є центральною ланкою, що поєднує причину та наслідок [77, с. 10]. Адже сама по собі, без впливу внутрішніх спонукань та зовнішніх факторів особа не буде вчиняти злочини. І саме тому вивчення сутнісних ознак, властивостей особи злочинця, результат їх взаємозв'язку, роль у вчиненні злочину є однією з обов'язкових умов здійснення ефективної запобіжної діяльності як в економічній сфері взагалі, так і щодо злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів [146, с. 99].

Зазначимо, що сьогодні кримінологи дійшли єдиного висновку про амбівалентну біолого-соціальну зумовленість особи злочинця. Однак залишається важливою проблема ступеня їх співвідношення, адже співвідношення соціального та біологічного в поведінці кожної особи є різним та динамічним.

Так, російський професор А.В. Макаров дійшов висновків, що процес соціалізації особистості тісно пов'язаний з майбутньою злочинною поведінкою особи. Під час формування особистості мають значення такі біологічні якості особи, як стать, вік, а також індивідуальні фізичні та психологічні особливості людини, у тому числі патологічні відхилення від норми. Тобто під час формування особистості біологічні фактори відіграють роль умов, які полегшують або ускладнюють моральне формування особистості. Вчений зазначає, що вагому роль біологічні фактори відіграють під час формування поглядів, звичок, життєвої установки в цілому, соціальні ж фактори домінують над факторами біологічними на будь-якому етапі формування злочинної особистості [88, с. 80].

О.Г. Кальман вважає, що не тільки соціальні фактори здійснюють вирішальний вплив на поведінку особи. Слід звертати увагу і на емоційний стан винного. Кожна людина у напруженій психологічній ситуації, під впливом емоційних реакцій спроможна вчинити будь-який злочин, тому виділити окремі риси злочинця, які б принципово відрізняли його від

законослухняного громадянина, досить складно [55, с. 86-87].

Таким чином, підтримуючи позиції вчених, зазначимо, що під час дослідження особи злочинця потребують врахування як біологічні, так і соціальні фактори, які впливають на формування криміногенної мотивації особи.

Характеризуючи особу злочинця, який вчинив злочин пов'язаний з незаконним використанням бюджетних коштів, слід зазначити, що найважливішим є з'ясування його морально-психологічних якостей, які найбільш яскраво демонструють «специфічність» особистості такого злочинця і обумовлюють специфіку його інтелектуальної, емоційної та вольової сфер. Однак, для повноти кримінологічної характеристики варто також проаналізувати соціально-демографічні та кримінально-правові ознаки особи злочинця.

Отже, далі розглянемо особливості осіб, які вчинили злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів за такою схемою: соціально-демографічні, морально-психологічні та кримінально-правові ознаки. Це найбільш розповсюджена структура вивчення особи злочинця у кримінології. Хоча деякі кримінологи пропонують і інші структури, але суттєво вони не розрізняються. Наприклад, О.М. Джужа у структурі вивчення особи злочинця виділяє 4 групи ознак (соціально-рольові, соціально-демографічні, морально-психологічні, кримінально-правові), С.Ф. Мілюков – 3 (демографічні, соціально-психологічні та соціально-правові), Ю.М. Антонян – 4 (соціально-демографічні і кримінально-правові, соціальні прояви у різних сферах суспільного життя, моральні, психологічні) [35, с. 132; 64, с. 101; 91, с. 7].

Соціально-демографічні ознаки осіб, які вчиняють злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів.

Базуючись на попередніх дослідженнях, зазначимо, що у більшості вивчених матеріалах кримінальних проваджень переважають чоловіки (у 70

% кримінальних проваджень), в 30 % випадків злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, були вчинені жінками. Досить високий відсоток вчинення злочинів жінками пояснюється тим, що посади, пов'язані з веденням фінансово-бухгалтерської документації, займають переважно особи жіночої статі. Щодо переваги чоловіків у загальній кількості осіб, то це пояснюється тим, що переважно чоловіки очолюють ОДА, РДА, фермерські господарства та інші суб'єкти господарювання. Показник співвідношення особи злочинця відрізняє дану категорію осіб від особи економічного злочинця, де співвідношення чоловіків та жінок приблизно співпадає (55,2 % – жінки, 44,8 % – чоловіки) [146, с. 112].

В середньому злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, вчиняють особи у віці 40–50 років (67,2 %), 18–40 років (18,9 %), понад 50 років (13,9 %) [146, с. 115].

Узагальнення матеріалів кримінальних проваджень свідчить, що 87,9 % осіб, які вчинили злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, мали вищу освіту, 6,3% – середню спеціальну і 5,2 % – середню освіту. Слід зазначити, що особи, які вчиняють злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, у порівнянні з особою середнього економічного злочинця відрізняються більш високим рівнем освіти [146, с. 122].

Це пояснюється тим, що досліджувані злочини вчиняються такою категорією осіб, які займають посади, що за своєю суттю передбачають у особи наявність певних знань та професійних навичок, що в свою чергу впливає на характер та наслідки даних злочинів.

Що стосується характеристики *соціально-рольових ознак* досліджуваної категорії осіб, зазначимо, що особливістю злочинів, які вчиняються у бюджетній сфері, є те, що їх можуть вчинити лише особи, які безпосередньо мають доступ до бюджетних коштів, тобто мають можливість ними

розпоряджатися. Це, зокрема, особи, які обіймають посади керівників управлінь, відділів, служб бюджетних установ, підприємств, організацій, а також суб'єктів підприємницької діяльності. Виходячи з матеріалів вибіркового дослідження 51,3% кримінальних проваджень, злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, були вчинені керівниками бюджетних установ, з них 34,2% – державні службовці. Керівники суб'єктів підприємництва, які незаконно отримують бюджетні кошти або їх використовують, складають переважну більшість і становлять близько 51,6 % вивчених кримінальних проваджень. Бухгалтерські працівники вчиняють злочини у 20 % випадках[146, с. 127].

Специфіка злочинів у бюджетній сфері полягає в тому, що їх вчиняють переважно державні службовці з числа керівників державних чи приватних установ. Це особи, які обіймають посади голів районних та обласних державних адміністрацій, службові особи виконавчих комітетів, керівники приватних установ, які отримують кошти з бюджету для виконання державних програм, тощо [146, с. 128].

Аналізуючи слідчо-судову практику слід зазначити, що притягнення до кримінальної відповідальності осіб, які займають вказані посади, є неабияким не прости завданням. Так як особа, наділена такими повноваженнями користуючись своєю посадою намагається уникнути кримінальної відповідальності за будь-яку ціну.

Узагальнення матеріалів кримінальних проваджень залежно від стажу роботи в посаді, пов'язаній з розпорядженням бюджетними коштами, дозволило виділити такі групи:

- 1) особи, які перебували на посаді від 1 до 5 років (75,1 %);
- 2) особи, які перебували на посаді від 5 до 10 років (15,4 %);
- 3) особи, які перебували на посаді понад 10 років (9,7 %) [146, с. 129].

Як бачимо, за загальною тенденцією, особа може вчинити злочин через досить незначний час після призначення її на посаду.

Вищевикладене дає можливість дійти висновку про існування певної залежності рівня криміногенності особи від терміну, протягом якого вона займає посаду. До того ж соціальні ролі, які виконують ці особи, тісно пов'язані зі специфікою наданих службових повноважень (щодо розпорядження бюджетними коштами). Для переважної більшості осіб, які вчиняють злочини даної категорії, характерною є відсутність бажання сумлінно виконувати вимоги, які витікають з її службового становища, а також прагнення зайняти таку соціальну позицію, якій вона не відповідає [146, с. 130].

До *морально-психологічних* ознак особи, яка вчиняє злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, належать світогляд, ціннісні орієнтації, інтелектуальні ознаки, рівень потреб особи тощо. Зазначимо, що ця група ознак особи, яка вчиняє ці злочини, майже повністю збігається з характеристиками особи економічного злочинця [146, с. 131].

Вивчення матеріалів кримінальних проваджень свідчить, що 76,1 % злочинів особи вчинили умисно, з них 70 % – з корисливих мотивів. І хоча особи, які вчиняють злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, як і економічні злочинці, в більшості випадків матеріально забезпечені, за місцем роботи та проживання характеризуються з позитивної сторони, вважається, що мотивуючим фактором вчинення економічного злочину є прагнення особи злочинця покращити матеріальне становище у родині [55, с. 92; 146, с. 132].

Узагальнення матеріалів кримінальних справ дозволило виділити такі соціально-психологічні ознаки особи, яка вчиняє злочин, пов'язаний з незаконним використанням бюджетних коштів: злочини завжди вчиняють у зв'язку з займаною посадою; розвинутий інтелект, психологічна установка на використання свого службового становища в протизаконних цілях; готовність проігнорувати закон та норми моралі, пожертвувати професійною честю заради матеріальної або іншої вигоди; впевненість у владі грошей;

переконаність у можливості та доцільності вирішення життєвих питань незаконним способом, визнання такого способу найбільш оптимальним тощо[146, с. 133].

Кримінально-правові ознаки осіб, які вчиняють злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів. Для розкриття змісту цих ознак потребує з'ясування характер та спрямованість посягань, спосіб вчинення злочину, одноособовий чи груповий характер його вчинення, наявність чи відсутність судимості, строк та вид покарання.

Обов'язковою умовою віднесення злочинів, передбачених ст. ст. 175 (ч. 2), 191, 210, 211, 222, 364, 366, 367, 368 КК України до предмета нашого дослідження є те, що їх предметом повинні бути бюджетні кошти.

Переважає більшість злочинів, які пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, вчиняються шляхом службового підроблення (86 %). Це пов'язано з тим, що для того, щоб надати законності вчинюваним діям з бюджетним коштами, як правило, вносяться зміни до платіжних документів, рішень колегіальних органів, видаються завідомо неправдиві документи [145, с. 111].

Для сфери використання бюджетних коштів характерним є вчинення злочинів у складі групи, як правило, в складі 2-3 осіб. В залежності від виду злочину, який вчинюється у бюджетній сфері, це може бути «союз» голови адміністрації з його замісником та головним бухгалтером; голови адміністрації з начальником відділу чи установи; директором школи та головним бухгалтером; керівником підприємства (фермерського господарства) та головним бухгалтером тощо. Комбінації можуть бути найрізноманітнішими, але обов'язковою умовою є те, що однією стороною виступатиме особа, наділена повноваженнями щодо розпоряджання бюджетним коштами [146, с. 132].

Вчиняючи суспільно небезпечне діяння, особа знала, що за нього передбачена кримінальна відповідальність – близько 83 % засуджених осіб,

при чому 100 % з них розраховували уникнути відповідальності [97, с. 254].

Як свідчать матеріали вивчених кримінальних проваджень, за вчинення злочинів, які складають предмет нашого дослідження, низький відсоток призначення реального покарання. Як правило, покарання у виді позбавлення волі призначається на строк від 3 до 5 р. (37,7 %) чи обмеження волі (26,9 %), штраф у розмірі від 850 грн. до 10 тис. грн. (20,1 %). У близько 68 % кримінальних справ поряд з призначенням основного покарання винній особі призначається додаткове покарання у виді заборони обіймати певні посади чи займатися певною діяльністю. Однак практично в 98 % вивчених судових рішень одночасно з призначенням покарання у виді позбавлення чи обмеження волі в порядку ст. 75 КК України судом приймається рішення про звільнення винної особи від відбування покарання зі встановленням іспитового строку на термін від 1 до 3 років.

Згідно зі ст. 22 БК головними розпорядниками бюджетних коштів можуть бути виключно:

за бюджетними призначеннями, визначеними Законом про Державний бюджет України, – установи, уповноважені забезпечувати діяльність Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України в особі їх керівників; міністерства, Національне антикорупційне бюро України, Конституційний Суд України, Верховний Суд, Вища рада правосуддя та інші органи, безпосередньо визначені Конституцією України, в особі їх керівників, а також Державна судова адміністрація України, Національна академія наук України, Національна академія аграрних наук України, Національна академія медичних наук України, Національна академія педагогічних наук України, Національна академія правових наук України, Національна академія мистецтв України, інші установи, уповноважені законом або Кабінетом Міністрів України на реалізацію державної політики у відповідній сфері, в особі їх керівників;

за бюджетними призначеннями, передбаченими бюджетом

Автономної Республіки Крим, – уповноважені юридичні особи (бюджетні установи), що забезпечують діяльність Верховної Ради Автономної Республіки Крим та Ради міністрів Автономної Республіки Крим, а також міністерства та інші органи влади Автономної Республіки Крим в особі їх керівників;

за бюджетними призначеннями, визначеними іншими рішеннями про місцеві бюджети, - місцеві державні адміністрації, виконавчі органи та апарати місцевих рад (секретаріат Київської міської ради), структурні підрозділи місцевих державних адміністрацій, виконавчих органів місцевих рад в особі їх керівників. Якщо згідно із законом місцевою радою не створено виконавчий орган, функції головного розпорядника коштів відповідного місцевого бюджету виконує голова такої місцевої ради. Головні розпорядники коштів Державного бюджету України визначаються та затверджуються законом про Державний бюджет України шляхом встановлення їм бюджетних призначень.

Головні розпорядники коштів місцевих бюджетів визначаються рішенням про місцевий бюджет.

Згідно зі ст. 22 БК України, головний розпорядник бюджетних коштів:

1) розробляє плани діяльності на плановий та наступні за плановим два бюджетні періоди (включаючи заходи щодо реалізації інвестиційних проектів);;

2) організовує та забезпечує на підставі плану діяльності та індикативних прогностичних показників бюджету на наступні за плановим два бюджетні періоди складання проекту кошторису та бюджетного запиту і подає їх Міністерству фінансів України (місцевому фінансовому органу);

3) отримує бюджетні призначення шляхом їх затвердження у законі про Державний бюджет України (рішенні про місцевий бюджет); приймає рішення щодо делегування повноважень на виконання бюджетної програми розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та/або одержувачами

бюджетних коштів, розподіляє та доводить до них у встановленому порядку обсяги бюджетних асигнувань;

4) затверджує кошториси розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня (плани використання бюджетних коштів одержувачів бюджетних коштів), якщо інше не передбачено законодавством;

5) розробляє проекти порядків використання коштів державного бюджету за бюджетними програмами;

6) розробляє проекти порядків використання коштів державного бюджету за бюджетними програмами, передбаченими частиною сьомою статті 20 цього Кодексу;

7) розробляє та затверджує паспорти бюджетних програм і складає звіти про їх виконання, здійснює аналіз показників виконання бюджетних програм (у разі застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі), при цьому забезпечуючи:

- своєчасність затвердження паспортів бюджетних програм, достовірність і повноту інформації, що в них міститься;

- відповідність змісту паспортів бюджетних програм закону про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет) та/або розпису бюджету (крім випадків внесення змін до паспортів бюджетних програм у разі внесення змін до спеціального фонду кошторису бюджетної установи в частині власних надходжень бюджетних установ), порядкам використання бюджетних коштів і правилам складання паспортів бюджетних програм та звітів про їх виконання;

- підтвердження результативних показників бюджетних програм офіційною державною статистичною, фінансовою та іншою звітністю, даними бухгалтерського, статистичного та внутрішньогосподарського (управлінського) обліку, запровадження форми внутрішньогосподарського (управлінського) обліку для збору такої інформації.

8) здійснює управління бюджетними коштами у межах встановлених

йому бюджетних повноважень та оцінку ефективності бюджетних програм, забезпечуючи ефективне, результативне і цільове використання бюджетних коштів, організацію та координацію роботи розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачів бюджетних коштів у бюджетному процесі;

9) здійснює контроль за своєчасним поверненням у повному обсязі до бюджету коштів, наданих за операціями з кредитування бюджету, а також кредитів (позик), отриманих державою (Автономною Республікою Крим чи територіальною громадою міста), та коштів, наданих під державні (місцеві) гарантії;

10) здійснює внутрішній контроль за повнотою надходжень, взяттям бюджетних зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачами бюджетних коштів і витрачанням ними бюджетних коштів;

11) забезпечує організацію та ведення бухгалтерського обліку, складання та подання фінансової і бюджетної звітності у порядку, встановленому законодавством;

12) забезпечує доступність інформації про бюджет відповідно до законодавства та цього Кодексу.

Розпорядник бюджетних коштів може уповноважити одержувача бюджетних коштів на виконання заходів, передбачених бюджетною програмою, та надати йому кошти бюджету (на безповоротній чи поворотній основі) в межах відповідних бюджетних асигнувань. Одержувач бюджетних коштів використовує такі кошти на підставі плану використання бюджетних коштів, що містить розподіл бюджетних асигнувань, затверджених у кошторисі цього розпорядника бюджетних коштів.

Критерії визначення одержувача бюджетних коштів встановлюються Кабінетом Міністрів України з урахуванням напрямів, досвіду і результатів діяльності, фінансово-економічного обґрунтування виконання заходів бюджетної програми та застосування договірних умов[15]. Ними є: досвід

роботи за відповідним профілем не менше двох років та наявність відповідної кваліфікації з урахуванням напряму чи заходу бюджетної програми; виробничий потенціал і показники виробничої діяльності, науково-технічної бази (у разі потреби); наявність бездефіцитного фінансового плану на поточний рік, фінансово-економічного розрахунку (обґрунтування) здійснення заходів бюджетної програми; незбиткова діяльність одержувача за останні два роки, відсутність простроченої заборгованості за наданими банками кредитами; співвідношення вартості робіт, послуг та їх якості; застосування договірних умов [123, с. 102].

Передбачена законодавством класифікація за колом наділених повноважень достатньою мірою відображає діяльність суб'єктів щодо розпорядження бюджетними коштами.

Також хотілося звернутися до наукових позицій деяких авторів з цього приводу. Так, критерієм типологізації суб'єктів, які вчиняють зазначені злочини, науковець О.В. Тихонова обрала правомочність щодо вчинення операцій, предметом яких є бюджетні кошти. Автором були виділені такі групи суб'єктів:

1) суб'єкти, які мають право на використання бюджетних коштів – розпорядники та одержувачі бюджетних коштів;

2) суб'єкти, які уповноважені на скорочення видатків бюджету:
а) розпорядники та одержувачі бюджетних коштів – якщо діяння було вчинене з коштами, що вже зараховані на рахунки розпорядників та одержувачів бюджетних коштів в органах ДКС; б) головні розпорядники коштів – якщо діяння вчинене щодо коштів, які знаходяться на єдиному казначейському рахунку та заплановані до використання конкретними особами;

3) суб'єкти, які мають право на розподіл видатків відповідно до обсягу надходжень, – головні розпорядники та розпорядники бюджетних коштів [169, с. 13].

В цілому із запропонованою класифікацією можемо погодитися.

На думку вітчизняного вченого О.О. Дудорова, вчиняти злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, можуть також:

- службові особи місцевих фінансових органів, тобто установ, що відповідно до законодавства України здійснюють функції по складанню, виконанню місцевих бюджетів, контролю за витрачанням коштів розпорядниками бюджетних коштів, а також інші функції, пов'язані з управлінням коштами місцевого бюджету;

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

- службові особи юридичних осіб небюджетної сфери, яким згідно з чинним законодавством делеговано право розпоряджатись бюджетними коштами;

- службові особи підприємств, установ, організацій, які не мають статусу бюджетних, однак у встановленому порядку через розпорядників бюджетних коштів отримують бюджетні кошти на певні програми, а також фінансову допомогу за рахунок бюджетних коштів у формі дотацій, субвенцій, субсидій [36, с. 279; 53].

Отже, після узагальнення вищенаведених підходів, а також матеріалів кримінальних проваджень та судової практики залежно від призначення бюджетних коштів, підстав їх отримання, а також соціально-рольової компетенції осіб, вважаємо, що всю сукупність осіб, які вчиняють злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, слід 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 та 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, у супереччю бюджетному законодавству (суб'єкти підприємницької діяльності, підрядні організації, виконавці державних чи регіональних цільових програм).

Таким чином, в результаті проведеного дослідження встановлено, що характеристика осіб, які вчиняють злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, має свої особливості, які проявляються у гендерному складі, освітньому рівні, соціальному статусі, а також у періоді злочинної активності. Запропонована в підрозділі класифікація особи злочинця за соціально-рольовою компетенцією має важливе прикладне значення, тобто сприятиме відпрацюванню об'єктів бюджетної сфери та своєчасному застосуванню запобіжних заходів до осіб, які наділені повноваженнями щодо використання бюджетних коштів.

Висновки до першого розділу

В результаті проведеного дослідження кримінологічної характеристики злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, ми дійшли таких висновків:

1. У кримінології немає ще 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.

2. Злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, хоча і виступали об'єктами 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'єктивної інформації про стан злочинності у цій сфері.

2. Автором підтримано позицію, щодо визначення поняття злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, як суспільно небезпечних діянь, які вчиняються розпорядниками або одержувачами бюджетних коштів під час виконання бюджету за видатками, в процесі надання, отримання та використання бюджетних коштів. Обґрунтовано, що до цих злочинів необхідно відносити склади злочинів, передбачені ст.ст. 175 (ч.2), 191, 210, 211, 222, 364 – 368 КК України. Саме останні і утворюють досліджувану нами кримінологічну групу.

3. 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 має місце корисливі мотиви; заподіюють шкоди правам та інтересам громадян, суспільству та

державі.

4. 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 ним шляхом зловживання службовим становищем, шахрайства.

5. Усю сукупність способів вчинення цих злочинів об'єднано в три групи: способи вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним отриманням бюджетних коштів; способи вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним витрачанням бюджетних коштів; способи вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним відшкодуванням бюджетних коштів.

6. Злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, обумовленні цілим комплексом криміногенних детермінант. Це, зокрема, економічні, політичні, правові, ідеологічні, організаційно-управлінські фактори та недоліки в діяльності правоохоронних органів.

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

РОЗДІЛ 2

ЗАПОБІГАННЯ ОРГАНАМИ ПРОКУРАТУРИ ЗЛОЧИНАМ, ПОВ'ЯЗАНИМ З НЕЗАКОННИМ ВИКОРИСТАННЯМ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ

2.1. Правове регулювання запобігання органами прокуратури злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів

Належне запобігання органами прокуратури злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів вимагає достатнього нормативно-правового забезпечення такої діяльності. Оскільки на сьогодні перед суспільством та державою стоїть важливе завдання побудови реальної, а не декларативної правової держави, що закріплено у ст. 1 Конституції України. А цей складний процес потребує, в першу чергу, оновлення чинного законодавства, зміну підходів у правовому регулюванні різних сфер суспільно-політичного життя у державі. Це стосується, зокрема, і раціонального та правомірного використання бюджетних коштів. Крім того, необхідність правового регулювання запобігання злочинності обумовлюється тим, що остання повинна здійснюватися чітко з дотриманням принципу законності.

В теорії держави і права відсутнє єдине чітке визначення поняття правового регулювання. Так, автори підручника «Загальна теорія держави та права» за редакцією В.В. Копейчикова визначають його як дію права на суспільні відносини за допомогою юридичних засобів, насамперед норм права [40, с. 217]. А.М. Куліш під правовим регулюванням розуміє «здійснюваний в інтересах суспільства за допомогою норм права, вплив на поведінку учасників суспільних відносин, з метою встановлення й

упорядкування останніх» [80, с. 62]. О.Ф. Скакун стверджує, що правове регулювання це не тільки здійснюване державою за допомогою права і сукупності правових засобів упорядкування суспільних відносин, але й їх юридичне закріплення, охорона і розвиток [150, с. 488]. Як бачимо, наведені визначення по своїй суті не суперечать одне одному, а лише доповнюють та уточнюють попередні.

Тому на наш погляд, найбільш вдало конкретизував визначення поняття правового регулювання Р.Я. Демків, який стверджує, що останнє є специфічною діяльністю держави, її органів, посадових осіб і уповноважених на те громадських організацій щодо впорядкування суспільних відносин шляхом встановлення юридичних норм і прийняття в необхідних випадках індивідуальних рішень у відповідності з цими нормами, вирішення юридично значимих питань, що виникають у межах таких відносин. Держава в особі її уповноважених органів відповідно до закономірностей розвитку і потреб суспільного життя встановлює загальні засади (принципи, цілі, завдання, межі) і розробляє основні засоби правового регулювання. Це робиться передусім шляхом формування системи законодавчих та інших нормативних правових актів з відповідних питань. Держава засновує юридичні установи правозастосовного, правоохоронного та іншого профілю, що беруть безпосередню участь в організації і здійсненні правового регулювання, координує їх діяльність, застосовує в разі необхідності державний примус до порушників правового порядку [34, с. 21].

В контексті вищевказаного, ми погоджуємося з думкою В.В. Голіни, що «правове регулювання спеціально-кримінологічного попередження злочинів повинно визначати, зокрема, його цілі та завдання, окреслювати коло об'єктів попереджувального впливу, закріплювати права та обов'язки суб'єктів попереджувальної діяльності, забезпечувати ефективність та професіоналізм попереджувальних заходів в рамках методів попереджувального впливу» [24, с. 27].

Тому сутність одного із важливих напрямів правового регулювання бюджетної сфери полягає у тому, що держава за допомогою створених нею спеціальних органів (ОВС, прокуратура та ін.), перед якими поставлено завдання попередження злочинності та надано для цього відповідну компетенцію, має можливість запобігати злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів.

Слід зазначити, що проблемами правового регулювання протидії злочинності в цілому займалися такі відомі вчені-кримінологи як О.М. Бандурка, Є.М. Блажівський, В.В. Голіна, Л.М. Давиденко, А.П. Закалюк, Т.В. Корнякова, О.М. Литвак, С.М. Попович та інші.

Так, В.В. Фінчук, проаналізувавши погляди науковців на вищевказану тему зазначає, що різними дослідниками пропонуються різні схеми структури цього регулювання. Але в цілому всі нормативно-правові акти можна поділити на чотири блоки. Так, до першого блоку правового регулювання діяльності з протидії злочинності належать Конституція України та норми міжнародних актів, ратифікованих Верховною Радою України, у яких справедливість, гуманізм і законність знайшли своє відображення як основні принципи запобігання злочинності й поведження зі злочинцями. Другий блок складають законодавчі акти, що регламентують переважно кримінально-правові аспекти запобігання злочинності. Третій блок становлять закони й підзаконні акти, які регламентують запобігання злочинності за окремими напрямами цієї діяльності. Четвертий блок представлений законами й підзаконними актами, що визначають завдання, функції та повноваження органів, для яких запобігання злочинності є основним або одним з основних обов'язків [178, с. 208].

Беручи до уваги вищевикладене, пропонуємо стан правового регулювання запобігання органами прокуратури злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів здійснити спираючись на дисертаційне дослідження В.М. Руфанової «Кримінологічна характеристика

та запобігання органами внутрішніх справ злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів», та розглянути його за такою структурою:

- 1) міжнародні документи, які регулюють сфери суспільних відносин, що потребують втручання органів прокуратури;
- 2) конституційні засади запобігання цим злочинам;
- 3) законодавчі акти, що передбачають обов'язки органів прокуратури щодо здійснення запобіжної діяльності (Закон України «Про прокуратуру» тощо);
- 4) законодавчі акти, що встановлюють правові заборони вчинення злочинів (БК, КК, КПК тощо);
- 5) відомчі та міжвідомчі нормативно-правові акти, що регулюють організацію, порядок, форми і засоби діяльності щодо запобігання цим злочинам [148, с. 106].

Крім того, слід також визначити, яке значення для правової регламентації діяльності органів прокуратури має судова практика.

Для аналізу міжнародних документів доцільним буде звернутись до результатів дослідження правової регламентації правозахисної діяльності прокуратури України поза межами кримінального судочинства, яке здійснив Р. Шестопапов. Так, вчений поділяє міжнародні документи на дві групи:

- 1) акти, які на міжнародному рівні безпосередньо регулюють певні сфери суспільних відносин, що потребують прокурорського втручання та визначають порядок діяльності прокурорів та поділяються на:
 - а) акти, що визначають порядок діяльності органів прокуратури в певній сфері суспільних відносин, форми співробітництва між органами прокуратури різних держав, зміст і способи взаємодії прокуратури з органами влади і управління;
 - б) акти, що регулюють конкретні сфери суспільних відносин (міжнародні акти з різних галузей права, що регулюють діяльність державних

та інших установ, що є об'єктом правозахисної діяльності прокурора, а законність діяльності яких – предметом);

2) міжнародні акти, що впливають на законопроектну роботу вітчизняного законодавця з питань організації та функціональної діяльності органів прокуратури (Рекомендації та Резолюції Парламентської асамблеї і Комітету Міністрів Ради Європи, Висновки Консультативної ради європейських прокурорів, Конференцій Генеральних прокурорів країн Європи, Венеційської комісії), які є опосередкованою джерельною базою, що визначає межі правозахисної діяльності прокуратури шляхом надання вітчизняному законодавцю рекомендацій у формі позицій європейських інституцій щодо шляхів розбудови законодавства про прокуратуру в Україні, виступають правовим орієнтиром побудови нової сучасної моделі прокуратури[183, с. 44].

До останніх Р. Шестопапов, зокрема, відносить Рекомендації Парламентської асамблеї Ради Європи №1604 (2003 р.) «Про роль прокуратури в демократичній правовій державі, заснованій на верховенстві закону», Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи №11 (2012 р.) «Щодо ролі прокурорів поза системою кримінального правосуддя» та Висновок Консультативної ради європейських прокурорів №3 (2008 р.) «Роль Служб обвинувачення поза сферою кримінального права». Проаналізувавши вищевказані документи вчений робить правильний висновок щодо їх неузгодженості у визначенні ролі та значення прокуратури, зокрема, поза межами кримінального судочинства, неоднозначне бачення її функціонального призначення у різних національних правових системах держав – учасниць Ради Європи через політичну складову у організації її роботи. Тобто можна припустити залежність прийнятих Парламентською асамблеєю Ради Європи рішень від політичних уподобань представників парламенту певної держави-учасниці щодо бачення місця прокуратури в системі державних органів та її ролі у запобіганні злочинам, що вчиняються

у бюджетній сфері, зокрема. Тому вказані міжнародні документи можуть бути лише опосередкованою джерельною базою, що надають українському законодавцю рекомендації у формі позиції європейських інституцій щодо формування вітчизняного законодавства з питань організації та діяльності органів прокуратури[183, с. 45-46].

Розглядаючи конституційні засади запобігання злочинам у бюджетній сфері слід зазначити, що основою правового регулювання всіх суспільних відносин у державі, й у сфері використання бюджетних коштів, зокрема, виступає Конституція України. Так, відповідно до ст.8 Основного закону, в Україні визнається і діє принцип верховенства права. Конституція України має найвищу юридичну силу. Закони та інші нормативно-правові акти приймаються на основі Конституції України і повинні відповідати їй.

Згідно зі ст. 95 Конституції України бюджетна система України будується на засадах справедливого і неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами і територіальними громадами. Виключно законом про Державний бюджет України визначаються будь-які видатки держави на загальносуспільні потреби, розмір і цільове спрямування цих видатків. Держава прагне до збалансованості бюджету України [59].

Певною мірою забезпечення дотримання цих норм Конституції України покладається на органи прокуратури. Крім того, діяльність будь-якого державного органу, і діяльність органів прокуратури по запобіганню злочинності, зокрема, може здійснюватися, відповідно до ст.19 Конституції України, не інакше як «на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України». Однак Основний Закон не містить норм, які б чітко визначали суб'єктів та їх обов'язки, на яких покладено обов'язок запобігати злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів. Тільки у ст. 98 Конституції України, зокрема, зазначено, що контроль від імені Верховної Ради України за

надходженням коштів до Державного бюджету України та їх використанням здійснює Рахункова палата[148, с. 107].

Але на сьогодні органам прокуратури доводиться виконувати свої повноваження перебуваючи в постійному стані реформування, особливо після змін до Конституції України, внесених Законом України №1401-VIII «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» від 2 червня 2016 р. Нововведенням прийнятого закону стала істотна зміна юридичного статусу органів прокуратури в Україні. Тому необхідно проаналізувати функції органів прокуратури як суб'єкта запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів в світлі нових положень Основного закону.

Відповідно до змін, із Конституції України вилучено Розділ VII «Прокуратура», а Розділ VIII «Правосуддя» доповнено ст.131-1, де визначено юридичний статус органів прокуратури України. Так, згідно з вищевказаною статтею, прокуратура здійснює три основні функції:

- 1) підтримання публічного обвинувачення в суді;
- 2) організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку;
- 3) представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом[59].

З переліку функцій прокуратури, зокрема, вилучено низку не властивих (за європейськими стандартами) їй функцій, таких як: нагляд за додержанням прав і свобод людини і громадянина; нагляд за додержанням законів із цих питань органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими і службовими особами (так званий "загальний нагляд"); нагляд за додержанням законів при виконанні судових рішень у кримінальних справах,

а також при застосуванні інших заходів примусового характеру, пов'язаних із обмеженням особистої свободи громадян.

Як наслідок внесених змін, на думку авторів розгляданого Закону, органи прокуратури отримали широкі процесуальні можливості для набагато якіснішого виконання властивих прокуратурі функцій – підтримання публічного обвинувачення в суді; процесуального керівництва досудовим розслідуванням; вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження; нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку. Запропонована зміна функцій прокуратури відповідає положенням Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, практиці Європейського суду з прав людини у сфері кримінального судочинства та європейським стандартам стосовно функціонування органів (служби) публічного обвинувачення у демократичному суспільстві, керованому верховенством права[113].

Розглянемо тепер більш детально три основні конституційні функції органів прокуратури для того щоб визначити, чи слід відносити ці органи до системи суб'єктів запобігання злочинності, а також яким чином зміна цих функцій вплине на можливість прокурорів запобігати злочинам, що вчиняються у бюджетній сфері.

Проте, ми підтримуємо думку А.П. Закалюка, що суб'єктом діяльності стосовно запобігання злочинності та злочинним виявам можуть бути визнані орган, організація, окрема особа, які в цій діяльності виконують хоча б одну з таких функцій щодо заходів запобігання: організація, координація, здійснення або безпосередня причетність до здійснення[42, с. 346].

Як уже вище зазначалось, однією з конституційних функцій прокуратури є організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням. Безперечним, на наш погляд, є той факт, що під час проведення досудового розслідування уповноважені органи (наприклад,

слідчі підрозділи органів Національної поліції) в рамках кримінального провадження реалізують заходи запобігання злочинності.

Так, наприклад, запобіжні заходи, передбачені ст.176 КПК, застосовуються слідчим за погодженням з прокурором, зокрема, з метою запобігання спробам підозрюваним чи обвинуваченим вчинити інше кримінальне правопорушення чи продовжити кримінальне правопорушення, у якому вони підозрюються чи обвинувачуються. Низка повноважень прокурорів щодо процесуального керівництва досудовим розслідуванням міститься також у ч.2 ст.36 КПК.

Отже, можна зробити висновок, що прокуратура при виконанні нею функції організації і процесуального керівництва досудовим розслідуванням здійснює реальний вплив на усунення причин злочинних проявів і тому належить до суб'єктів запобігання злочинності.

Наприклад, за повідомленням прес-служби прокуратури Кіровоградської області, місцева прокуратура здійснює процесуальне керівництво у кримінальному провадженні за фактом привласнення групою осіб коштів, виділених з держбюджету для проведення ремонтно-реставраційних робіт у будівлі Кіровоградського обласного художнього музею. Слідством встановлено, що двоє керівників приватних підприємств (підрядник та субпідрядник) при виконанні вищезазначених робіт, за попередньою змовою, завищили вартість фактично придбаного та встановленого устаткування з метою особистого збагачення. За результатами проведеної судово-економічної експертизи встановлено, що сума збитків, завданих злочинними діями підозрюваних, становить понад один мільйон гривень. На даний час обом фігурантам справи повідомлено про підозру у вчиненні кримінальних правопорушень, передбачених ч. 5 ст. 191 (привласнення чужого майна, вчинене за попередньою змовою групою осіб у особливо великих розмірах) та ч. 1 ст. 366 (службове підроблення) КК України[135].

А за повідомленням прокурора Запорізької області діяльність органів прокуратури також зосереджена на забезпеченні ефективного процесуального керівництва досудовим розслідуванням у кримінальних провадженнях органів Національної поліції, досягненні відповідних якісних результатів. Внаслідок цього у 2017 р. вдвічі більше, ніж у попередньому році, передано до суду обвинувальних актів про злочини у бюджетній системі (22 проти 11) [166].

І хоча після того, як загальний нагляд був ліквідований і попереджувальний потенціал органів прокуратури суттєво зменшився, за прокуратурою залишено функцію нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку. Крім того, на думку С.С. Мірошніченко функції нагляду й попередження злочинності певною мірою зливаються, а запобіжна функція була притаманна всім без винятку галузям прокурорського нагляду й взагалі могла виступати однією з головних функцій прокуратури»[94, с. 23-24].

На першому місці серед оновлених функцій органів прокуратури вказано «підтримання публічного обвинувачення в суді», що надає їй особливо важливого значення. Тим більше, серед основних конституційних засад судочинства, що вказані у ст.129 Конституції України, визначено підтримання публічного обвинувачення в суді прокурором.

В даному випадку Верховна Рада України змінила попередню конституційну функцію прокуратури «підтримання державного обвинувачення». Отже постала необхідність у теоретичному осмисленні співвідношення понять «публічне обвинувачення» та «державне обвинувачення».

Як правильно зазначає Ю.М. Дьомін, публічне обвинувачення пов'язано з публічними правовідносинами, публічними органами влади. У Конституції України чітко розмежовано дві системи органів публічної влади – органи державної влади та органи місцевого самоврядування. Публічна

влада може здійснюватись: безпосередньо народом чи територіальними громадами або через відповідні інституції, які називаються органами публічної влади. Поняття «публічна влада» на сьогодні не має офіційного та загальноприйнятого наукового визначення. Відсутнє не тільки єдине розуміння цього терміна, а й позиції дослідників різняться щодо змісту та обсягу зазначеного поняття. Триває дискусія щодо кола органів публічної влади, є пропозиції до таких органів відносити не тільки державні установи, а й ті, які мають частку держави в своєму статуті (майні), надають публічні послуги відповідно до законодавства, беруть участь у публічному управлінні, виконують функції держави на підставі делегованих їм повноважень[38, с. 21].

У перекладі з латинської мови термін «публічний» (*publicus*) означає суспільний або народний. У словнику іншомовних слів цей термін роз'яснюється як такий, що відбувається у присутності публіки, людей; прилюдний, привселюдний, гласний, відкритий. Призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний[151].

Ми підтримуємо погляд І.М. Мінаєвої, яка під публічною владою розуміє цілісну систему органів державної влади та органів місцевого самоврядування, що здійснюють управління суспільно важливими справами від імені та за дорученням суверена – народу, постійно діють у правовому режимі при реалізації організаційно-розпорядчих функцій і повноважень через визначені Конституцією України та законами України формами реалізації управління справами держави і територіальних громад, які функціонують згідно з їх статусами у всіх сферах і територіальних одиницях держави[92].

Тому ми вважаємо, що органи прокуратури відносяться до органів державної влади, як складової частини органів публічної влади, оскільки вони не можуть належати до органів місцевого самоврядування та

здійснюють покладені на них функції, відповідно до ст.1 Закону України «Про прокуратуру» з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави.

Враховуючи вищенаведене погоджуємося з думкою І.І. Шульгана, що поняття «публічне обвинувачення» є дещо ширшим від поняття «державне обвинувачення». Оскільки виходячи з тлумачення змісту терміну «публічний», можна констатувати, що прокурор у кримінальному провадженні виступає тепер не тільки від імені держави, а й від імені всього суспільства (принаймні більшої його частини) [185, с. 239].

Проте в даний час у нормативному визначенні функцій прокуратури сталася невідповідність норм галузевого законодавства нормам Конституції України. Так, у чинній редакції Закону України «Про прокуратуру», де у ст.2 визначаються розглядані функції, на першому місці залишається функція підтримання державного обвинувачення в суді, про публічне обвинувачення згадка відсутня. Також у ст.3 КПК визначено поняття «державне обвинувачення», а про публічне знову жодної згадки.

Тому уживання різних термінів у Конституції України та галузевих нормативно-правових актах породжує у Ю.М. Дьоміна цілком логічні запитання: чи зобов'язаний прокурор як представник публічного органу влади підтримувати публічне обвинувачення у повному обсязі, якщо проти цього заперечує громада? Як бути суду при ухваленні рішення згідно зі ст.129-1 Конституції України від імені держави, а не від імені суспільства або народу на підставі висунутого публічного, а не державного обвинувачення, тим самим звужуючи представницькі повноваження обвинувача (прокурора), надані йому суспільством, а не державою?[38, с. 23].

Вищевказані питання можуть виникати у суді, зокрема, і при розгляді питань щодо притягнення до відповідальності за нецільове використання коштів місцевих бюджетів службовими особами органів місцевого самоврядування, які будуть виправдовувати це використання інтересами

громади. Це ускладнить процедуру підтримки прокурором публічного обвинувачення, що в свою чергу може призвести до порушення розумних строків розгляду кримінального провадження чи взагалі ініціювати перегляд різних процесуальних рішень, що приймалися під час досудового розслідування або судового розгляду.

Отже, на нашу думку, з метою уніфікації визначень та унеможливлення їх різного тлумачення, положення галузевих законів слід привести у відповідність із Конституцією України, а саме, замінити словосполучення «державне обвинувачення», що використовується у КПК та Законі України «Про прокуратуру» на термін «публічне обвинувачення».

З приводу цього підтримки заслуговують два законопроекти, що знаходяться на розгляді у Верховній Раді України: «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» (в частині забезпечення реалізації функцій прокуратури)» від 23 вересня 2016 р. №5177 [119] та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» (в частині реформування прокуратури відповідно до європейських стандартів)» від 6 жовтня 2016 р. №5177-1 [117].

Другу конституційну функцію органів прокуратури «організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку» законодавець увів до обігу шляхом видозміни функції «нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство», що також потребує переосмислення.

Так, сутність поняття організації та процесуального керівництва досудовим розслідуванням не викликає особливих запитань, оскільки повноваження для його здійснення закріплені у галузевому законодавстві:

наприклад, Законах України «Про прокуратуру» (ст.ст.9, 11, 13) та «Про оперативно-розшукову діяльність»(ст.14), КПК (ст.36 та інші) тощо.

Але, в даному контексті, потребує пояснення словосполучення «вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження». Оскільки, як доцільно зазначає Ю.М. Дьомін згідно з нормами КПК та Закону України «Про прокуратуру» чітко визначено владні повноваження прокурорів, передавати які іншим суб'єктам заборонено, окреслено процесуальні обов'язки, дискреційні повноваження процесуальних керівників та їх власна процесуальна ініціатива тощо[38, с. 23]. Гадаємо, що вченим в галузі кримінального процесу слід дослідити дану проблему та з'ясувати, що слід відносити до «інших питань».

Крім того, з'явилося нове поняття «органи правопорядку». У пояснювальній записці до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» його автори зазначають, що відповідно до світової практики та усталеної в Європі юридичної термінології до інституту «орган правопорядку» («law enforcement agency») належать здебільшого поліцейські служби (цивільна поліція, мілітаризована поліція (жандармерія), військова поліція, інші органи, до компетенції яких віднесені слідство та оперативно-розшукова діяльність [113].

Ретельно дослідивши зміст терміна «органи правопорядку», використаний у Конституції України, Н. Ярмиш зробила логічний висновок, що вживаний у Основному законі розгляданий термін доцільно розглядати як аналог терміна «органи охорони правопорядку» та вважати, що такими є органи, які у своєму складі мають силові, озброєні підрозділи та працівники яких наділені правом застосовувати примушування, зокрема з використанням вогнепальної зброї. Проте, слід мати на увазі, що у ст.131-1 Конституції України йде мова про нагляд прокуратури лише за тими «органами правопорядку», які здійснюють негласні ті інші слідчі і розшукові дії [187, с. 83].

З цього приводу Ю.М. Дьомін правильно зазначає, що нібито відбулося розширення кола суб'єктів, за якими здійснює нагляд прокурор при реалізації ними гласних та негласних слідчих (розшукових) дій, але насправді коло суб'єктів, які здійснюють досудове розслідування, мають право проводити негласні та інші слідчі (розшукові) дії чітко регламентовано нормами КПК у ст.ст.36, 38, 41, 216 та ін. і це коло залишається незмінним[38, с. 24].

Так, наприклад, відповідно до ст. 38 КПК, органами, що здійснюють дізнання і досудове слідство є:

- 1) слідчі підрозділи:
 - а) органів Національної поліції;
 - б) органів безпеки;
 - в) органів, що здійснюють контроль за додержанням податкового законодавства;
 - г) органів державного бюро розслідувань;
- 2) підрозділ детективів, підрозділ внутрішнього контролю Національного антикорупційного бюро України.

Тобто цілком правильним буде вважати вищеперелічені органи органами правопорядку, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями яких є конституційною функцією органів прокуратури.

Також нова редакція другої функції органів прокуратури змінила підхід до здійснення важливого елементу діяльності прокуратури – прокурорського нагляду. Мова йде про те, що на відміну від попередньої функції «нагляд за додержанням законів органами, що проводять слідчі (розшукові) або негласні слідчі (розшукові) дії» відтепер органи прокуратури мають здійснювати нагляд за слідчими і розшуковими діями вищевказаних органів.

На нашу думку, така зміна підходу щодо прокурорського нагляду суттєво звузила можливості органів прокуратури впливати на діяльність органів правопорядку в частині додержання ними норм законів. Оскільки

нагляд за додержанням законів включав у себе і нагляд щодо законності проведення негласних та інших слідчих і розшукових дій.

В цьому контексті ми погоджуємось з думкою Ю.М. Дьоміна, що за попередньої редакції розглядової конституційної функції органів прокуратури прокурорський нагляд здійснювався за двома напрямками: 1) за додержанням законів правоохоронними органами; 2) за відповідністю відомчих нормативних актів, що регламентують діяльність цих органів, нормам Конституції України та інших законів. Тобто перевірялась законність: при притягненні до кримінальної, адміністративної чи дисциплінарної відповідальності; при здійсненні досудового розслідування або оперативно-розшукової діяльності відповідно до законодавства; чи не відбувалося необґрунтованої бездіяльності або неналежного виконання своїх функцій правоохоронними органами в сфері кримінальної юстиції, запобігання злочинності тощо[38, с. 26]. А це означає, що в даний час обмежено можливість впливу на запобіжну діяльність органів правопорядку в частині вжиття останніми заходів запобігання злочинам, що вчиняються у бюджетній сфері.

Крім того, також з'явилась невідповідність нормам Конституції України норм Закону України «Про прокуратуру», де у ст.2 розглядана функція залишилась у незмінній редакції: нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. Тобто у законі функції прокуратури ширше ніж у Конституції України, а це є недопустимим і суперечить ч.3 ст.2 цього ж закону, де зазначено, що на прокуратуру не можуть покладатися функції, не передбачені Конституцією України. Тому вищесказане вимагає внесення відповідних змін до Закону України «Про прокуратуру», де другу функцію органів прокуратури слід викласти у редакції, аналогічній конституційній.

Отже, здійснюючи другу функцію, впливаючи на процес досудового слідства шляхом процесуального керівництва ним, прокуратура України

здатна попереджувати причини та умови вчинення злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, зокрема. Про це ми вже говорили, коли обґрунтовували належність прокуратури до органів, що запобігають злочинності. Здійснювати ж нагляд за органами правопорядку органи прокуратури можуть лише у рамках, обмежених виконанням слідчих і розшукових дій. Але, незважаючи на це, наявність такої функції залишається важливим інструментом в руках прокурорів для подолання розгляданого негативного явища.

Наприклад 15 січня 2018 року, під процесуальним керівництвом прокуратури Миколаївської області працівниками Управління захисту економіки Національної поліції в Миколаївській області затримано депутата Миколаївської міської ради, його сина, його помічника та двох керівників підприємств у сфері житлово-комунального господарства, які підозрюються у систематичному розкраданні бюджетних коштів. За інформацією слідства, злочинна організація діяла упродовж 2016-2017 років та систематично здійснювала розкрадання бюджетних коштів [175].

Розглядаючи третю конституційну функцію органів прокуратури «представництво інтересів держави в суді у виключних випадках і в порядку, що визначені законом» зазначимо, що і в цьому випадку відбулося зменшення обсягу їхніх державно-владних повноважень. По-перше: прокуратуру позбавлено функції представництва інтересів громадян; по-друге: встановлено підвищені вимоги для вжиття заходів прокурорського реагування, оскільки відтепер представництво інтересів держави може здійснюватись лише у виключних випадках.

Що стосується першого нововведення, то, як правильно вказує Ю.М. Дьомін, «ми є свідками зміни вектора діяльності органів прокуратури із захисту порушених прав громадян – на захист інтересів держави у передбачених законом випадках» [38, с. 26]. Ця позиція обґрунтовується тим, що в Україні існує інститут омбудсмана, а також створенням центрів

безоплатної правової допомоги, які в тазі необхідності представлятимуть інтереси окремих громадян у суді.

З приводу другого нововведення слід зазначити, що потребує роз'яснення поняття «виключні випадки», оскільки у Конституції України воно неконкретизоване.

Термін «виключний» розуміється як винятковий. Який становить виняток із загальних правил; особливий, надзвичайний. Який поширюється тільки на когось, щось; єдиний[152, с. 26].

Як зазначає М.М. Стефанчук, таке тлумачення досліджуваного поняття перебуває в системному зв'язку із баченням європейських експертів про першочерговість зосередження прокуратури на діяльності у кримінально-правовій сфері[163, с. 38]. Тобто це стосується і напряду запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів. Але в такому разі постає питання про способи викладення таких виключних випадків у законі, оскільки це впливає із законодавчого визначення розгляданої функції: «у виключних випадках і в порядку, що визначені законом».

З цього приводу слід звернутись до вищезгаданих законопроектів №5177 та №5177-1. Спільним для обох законопроектів, як зазначає М.М. Стефанчук, є відтворення в них конституційних положень про те, що прокуратура здійснює представництво у випадках, що визначені законом. Водночас виникає питання про законодавчу техніку закріплення виключних випадків представництва прокуратурою інтересів в аспекті реалізації конституційної функції[163, с. 38].

Відповідно до законопроекту №5177, представництво інтересів держави в суді прокурором пропонується здійснюється у таких випадках: коли є порушення або загроза порушення інтересу держави, охоронюваного державою суспільного, публічного інтересу в разі: відсутності органу державної влади, органу місцевого самоврядування чи іншого суб'єкта

владних повноважень, відповідального за виконання відповідних повноважень, а за наявності такого органу чи суб'єкта – нездійснення або неналежним чином здійснення ним захисту інтересів держави; нездійснення або неналежним чином здійснення адвокатом представництва в суді інтересів органу державної влади або органу місцевого самоврядування.

Також представництво інтересів держави в суді прокурором може здійснюватися у випадках порушення або загрози порушення інтересу держави, охоронюваного державою суспільного, публічного інтересу, пов'язаних із незабезпеченням виконання зобов'язань, взятих державою за міжнародними договорами, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, та інших випадках, прямо передбачених законом [116].

Підтримаємо позицію М.М. Стефанчук, відповідно до якої буквально тлумачення викладених вище положень законопроекту дає підстави стверджувати, що відповідно до них прокуратура повинна реалізувати функцію представництва (*представництво здійснюється* – курсив М.С.), а також випадки факультативного представництва (*представництво може здійснюватися* – курсив М.С.). Крім того, цим законопроектом фактично передбачено можливість введення інших випадків реалізації прокуратурою функції представництва інтересів (*та в інших випадках, прямо передбачених законом* – курсив М.С.), тобто застосовується так званий принцип «відкритого переліку» законодавчої регламентації таких випадків. Тобто, автори цього законопроекту вважають, що випадки представництва прокуратурою інтересів можуть бути передбачені і нормами інших законів[163, с. 38].

У так званому альтернативному законопроекті №5177-1 передбачено протилежну позицію, відповідно до якої прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози порушення інтересів держави, виключно у випадках, коли відсутній державний орган, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження[118]. А це означає, що

в положеннях цього законопроекту застосовується принцип так званого закритого переліку законодавчої регламентації підстав для реалізації прокуратурою функції представництва інтересів[163, с. 38].

Зазначимо, що С.А. Сініцин детально дослідивши поняття, значення та юридичний зміст закритого переліку дійшов цілком правильного висновку, що останній не має на меті попередити чи припинити протиправну поведінку, а спрямований на обмеження свободи волевиявлення, оскільки універсальне значення конструкції закритого переліку полягає в обмеженні свободи розсуду суб'єктів, використанні лімітативних прийомів в юридичній техніці галузей законодавства[148, с. 102, 109].

Тому в контексті вищевикладеного ми підтримуємо позиції тих вчених, які наполягають, що перелік виключних випадків має бути відкритим. Так, М.М. Стефанчук, зокрема, зазначає, що перелік має бути динамічним, тобто залежати від визнання державою необхідності задоволення певної потреби суспільства, що формується в конкретний історичний період та визначається змінними внутрішньодержавними факторами впливу. Також перелік виключних випадків не може бути сформований заздалегідь, а повинен визначатися ситуативно, відповідно до публічних інтересів, які потребують захисту в конкретний історичний період [163, с. 40].

Наприклад, В.Дяченко, дослідивши проблеми захисту військовим прокурором інтересів держави в умовах сучасних законодавчих змін дійшов висновку, що «основними напрямками представництва інтересів держави військовим прокурором у суді є:

- захист інтересів держави у бюджетній сфері;
- захист інтересів держави у сфері земельних відносин, в т. ч. захист земель оборони та підприємств оборонної промисловості;
- захист інтересів держави з питань охорони навколишнього природного середовища від негативного впливу військової діяльності;

– захист інтересів держави при порушенні законодавства щодо зберігання цінностей мобілізаційного резерву та виконанні договорів з державного оборонного замовлення» [39, с. 39].

Також, на сьогодні, цей перелік можна, зокрема, визначити і за допомогою статистичної звітності органів прокуратури.

Так, у 2017 р. органами прокуратури Запорізької області при здійсненні представницької діяльності розпочато 79 кримінальних проваджень, з них: з питань земельних відносин – 46, у сфері охорони навколишнього природного середовища – 5, у бюджетній сфері – 4, з питань державної та комунальної власності – 2, з питань виконання судових рішень – 22. Протидія неправомірним посяганням у бюджетній сфері була та залишається одним із пріоритетних напрямів у роботі органів прокуратури області. Усвідомлюючи необхідність стабільного функціонування бюджетної системи, органами прокуратури області вжито заходів представницького характеру з метою стягнення до бюджетів 5,5 млн грн, судами задоволено 7 позовних заяв на суму понад 193 млн грн. [175].

Тобто безперечним є те, що сфера раціонального та правомірного використання бюджетних коштів є одним із важливих елементів представницької діяльності органів прокуратури, на охороні від протиправних посягань якої вони повинні зосереджувати свою увагу використовуючи весь арсенал наданих Конституцією України функцій.

Розглядаючи конституційні функції прокуратури слід також відмітити, що відповідно до п. 9 Перехідних положень Основного закону прокуратура продовжує виконувати відповідно до чинних законів функцію досудового розслідування до початку функціонування органів, яким законом будуть передані відповідні функції [59].

Так, за офіційними даними Головним слідчим управлінням Генеральної прокуратури з огляду на Перехідні положення Конституції України та КПК продовжуються вживатися заходи щодо забезпечення ефективної роботи

слідчих підрозділів як центрального апарату, так і слідчих регіональних прокуратур, її переорієнтацію з урахуванням вимог сьогодення. Упродовж 2017 р. слідчими Головного слідчого управління та регіональних прокуратур розслідувано понад 23300 кримінальних проваджень, переважна кількість з яких про тяжкі та особливо тяжкі злочини, злочини вчинені службовими особами органів влади та місцевого самоврядування, злочини, які викликають великий суспільний резонанс, у тому числі корупційного спрямування. Загалом до суду направлено 541 обвинувальний акт стосовно 682 осіб, або на 18,4% більше, у провадженнях про корупційні правопорушення, 48 обвинувальних актів стосовно 55 осіб (+50%) – про злочини, вчинені в бюджетній системі, 33 акти стосовно 50 осіб (+73,7%) – про кримінальні правопорушення, вчинені у сфері земельних правовідносин, 17 обвинувальних актів стосовно 71 особи (+70%) – про правопорушення, вчинені в складі організованих груп та злочинних організацій. Зокрема, із установлених 539,8 млн грн (2016 рік – 357,6 млн. грн.) відшкодовано 162,3 млн грн, з них 149 млн грн (у 10 разів більше) – інтересам держави та територіальних громад, у тому числі 30,4 млн грн (у 3,7 рази більше) – бюджетам усіх рівнів. Наприклад, 14.12.2017 направлено до суду обвинувальний акт стосовно колишнього Голови Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами України у вчиненні кримінальних правопорушень, передбачених ч. 5 ст. 191, ч. 2 ст. 366 КК України, який вчинив розкрадання бюджетних коштів на суму 10,29 млн грн. [128].

Тим самим, виконуючи функцію досудового розслідування до того часу, коли запрацює Державне бюро розслідувань, органи прокуратури здатні ефективно, в рамках окреслених КПК, вживати заходів щодо запобігання злочинам у бюджетній сфері.

Розглядаючи законодавчі акти, що передбачають обов'язки органів прокуратури відзначимо, що особливе місце поміж нормативно-правовими

актами, які врегульовують організацію та діяльність цих органів, посідає Закон України «Про прокуратуру». Це, на думку С.С. Мірошніченко, обумовлюється його комплексним та універсальним характером. Правові норми, що закріплені в даному нормативному акті врегульовують усі напрямки діяльності прокуратури, принципи організації, систему та структуру, повноваження прокурорів, соціальні та інші гарантії працівників. Разом з тим, даний закон не підмінює і не замінює інших норм законодавства, що регулює кримінально-процесуальну, цивільну процесуальну, господарсько-процесуальну та іншу діяльність прокурорів [94, с. 61]. Тобто даний закон є базовим щодо визначення організаційно-правових і функціональних підстав та порядку здійснення органами прокуратури своєї правозахисної діяльності.

Крім того, Закон України «Про прокуратуру» відповідно до ст. 1 уповноважує прокуратуру України здійснювати встановлені Конституцією України функції з метою захисту прав і свобод людини, загальних інтересів суспільства та держави [46]. Тобто захист бюджетної системи, як складової загальних інтересів держави, також входить до сфери інтересів органів прокуратури.

Проте, як ми вже вище зазначали, Закон України «Про прокуратуру» потребує приведення його у відповідність до норм Конституції України та потреб практичної прокурорської діяльності. Так, зокрема, це стосується питання встановлення підстав для представництва інтересів держави в суді. Особливої складності ця проблема набула після того як у ч.3 ст.23 Закону України «Про прокуратуру» передбачено положення, відповідно до якого прокурор здійснює представництво інтересів держави в суді виключно після підтвердження судом підстав для представництва.

Раніше, як зазначають практичні працівники органів прокуратури, підстави для представництва інтересів держави здебільшого установлювались проведенням перевірок додержання вимог законодавства.

Такі перевірки проводились як самою прокуратурою, так і органами державного нагляду (контролю) та надавали можливість безпосередньо дослідити первинні документи, отримати пояснення осіб, вимагати певних матеріалів тощо. Наразі, відповідно до чинного Закону України «Про прокуратуру», прокурорів позбавлено права проводити перевірки й, відповідно, залишено без основного інструмента виявлення порушень законності [11, с. 34].

На сьогодні, відповідно до ч. 3 ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» прокурор здійснює представництво в суді законних інтересів держави у разі порушення або загрози їх порушення, якщо захист цих інтересів не здійснює або неналежним чином здійснює орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, до компетенції якого віднесені відповідні повноваження, а також у разі відсутності такого органу [46].

Отже, прокурор отримує право на захист законних інтересів держави в судовому порядку тільки тоді, коли це належним чином не здійснив відповідний орган державної влади, орган місцевого самоврядування чи інший суб'єкт владних повноважень, або якщо такий орган взагалі відсутній.

З цього приводу М. Руденко ставить доречне питання: невже сам порушник, наприклад орган місцевого самоврядування, подасть у суд позов до себе як до відповідача? Сумніваємось, що така ситуація можлива. Радше, навпаки, цей орган, як вбачається з прокурорської практики, буде до останнього заперечувати незаконність таких дій. Тому наявність у прокуратури конституційних повноважень щодо представництва інтересів держави у суді у таких випадках часто є чи не єдиним способом відновити законність і встановити справедливість у судовому порядку [141, с. 31].

Також, відповідно до абз.1 ч.4 ст. ст.23 Закону України «Про прокуратуру», наявність підстав для представництва має бути обґрунтована прокурором у суді [46].

Для удосконалення механізму обґрунтування таких підстав доречним буде врахувати позицію авторів законопроекту №5177, які пропонують вищевказану норму викласти у такій редакції: «Наявність підстав для представництва має бути обґрунтована прокурором у позовній заяві або при здійсненні вступу в розгляд справи, в апеляційній чи касаційній скарзі, заяві про перегляд судового рішення Верховним Судом або за нововиявленими обставинами» [118].

Крім того, під час обґрунтування підстав для представництва доцільним буде враховувати позицію Конституційного Суду України, викладену у справі від 08.04.1999 р. №3-рп/99 за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України і Генеральної прокуратури України стосовно офіційного тлумачення положень ст.2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді). Відповідно до даної позиції «інтереси держави» є оціночним поняттям, у зв'язку з чим прокурор чи його заступник у кожному конкретному випадку самостійно визначає із посиланням на законодавство, на підставі якого подається позов, у чому саме відбулося чи може відбутися порушення матеріальних або інших інтересів держави, обґрунтовує у позовній заяві необхідність їх захисту та зазначає орган, уповноважений державою здійснювати відповідні функції у спірних відносинах [138].

Також, з метою виключення можливості процесуального зловживання щодо недопущення прокурора до здійснення представницької функції з причини нібито недоведення підстав для здійснення таких функцій ми підтримуємо позицію, що необхідно передбачити механізм оскарження судового рішення про непідтвердження підстав для представництва [14, с. 35].

Продовжуючи розгляд окресленої проблеми, зазначимо, що з абз.4 ч.4 ст.23 Закону України «Про прокуратуру» випливає, що обґрунтовуючи

підстави для представництва інтересів держави у суді прокурор має право отримувати інформацію, матеріали та копії документів, які на законних підставах належать суб'єкту владних повноважень, до компетенції котрого віднесені відповідні повноваження щодо захисту законних інтересів держави якщо цей захист не здійснює або неналежним чином здійснює вищевказаний суб'єкт.

Тобто прокурор може витребувати інформацію тільки від того суб'єкта, який здійснює захист державних інтересів неналежним чином і не має права витребувати її від інших осіб для того щоб самостійно вжити необхідних заходів представницького характеру у зазначеній сфері.

Як наголошує з цього приводу Н. Бойко, на сьогодні засобами перевірки законності дій та встановлення підстав для представництва залишаються спрямування письмових запитів суб'єктам владних повноважень, до компетенції яких віднесені повноваження щодо захисту законних інтересів держави, та перевірка певних обставин у межах кримінального провадження. Проте такі засоби не завжди є ефективними. Трапляються випадки відмови компетентних суб'єктів владних повноважень надавати інформацію з посиланням на те, що прокурор спочатку має довести наявність підстав для представництва, а саме факт нездійснення або неналежного здійснення захисту інтересів держави самим суб'єктом. Така відмова є неправомірною, оскільки витребування інформації здійснюється саме з метою встановлення наявності підстав для представництва. Однак неоднозначне викладення абз.4 ч.4 ст.23 Закону України «Про прокуратуру» дає можливість уникнути обов'язку надати інформацію [11, с. 35].

Отже, «є підстави стверджувати, що на цьому етапі інститут представництва прокурором інтересів держави в суді містить низку положень, які суттєво ускладнюють початок виконання представницької функції прокурорів та її реалізацію на подальших етапах, що зміст обставин, які повинен довести прокурор для обґрунтування необхідності свого

представництва, є занадто переобтяженим, а процедура їх доведення процесуально ускладненою»[14, с. 35].

Тому цілком правильною є думка М.М. Стефанчук, яка вважає право на отримання прокурором інформації від суб'єктів владних повноважень декларативним та таким, що потребує встановлення законодавчих гарантій його реалізації[164, с. 266].

Тому доцільно погодитись із позицією О. Казак, яка пропонує у ст. 23 Закону України «Про прокуратуру» закріпити відповідальність посадових осіб суб'єктів владних повноважень за невиконання законних вимог прокурора про надання інформації, яка на законних підставах належить суб'єкту владних повноважень, матеріалів, витребуваних виключно з ціллю встановлення наявності підстав для представництва інтересів держави в суді у випадку, якщо їх захист не здійснює або неналежним чином здійснює такий суб'єкт [53, с. 31-32].

В доповнення даної пропозиції зазначимо, що доречним буде також законодавчо розширити коло суб'єктів, від яких прокурор може витребувати необхідні документи та інші докази під час встановлення підстав для представництва, додавши до нього інших осіб, які володіють або можуть володіти необхідною інформацією.

Потребує внесення змін також ст. 25 розгляданого закону «Нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство» з урахуванням оновлених функцій прокуратури, про що ми говорили вище. Але, на нашу думку, незмінним слід залишити надане органам прокуратури право здійснювати координаційну діяльність правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності. Оскільки ця функція не суперечить іншим конституційним функціям органів прокуратури і здатна бути дієвим інструментом у запобіганні злочинам, що вчиняються у бюджетній сфері.

Важливість цього напрямку запобіжної діяльності органів прокуратури можна підтвердити тим, що наприклад, 28 лютого 2018 року у прокуратурі Дніпропетровської області проведено координаційну нараду керівників правоохоронних органів області, де обговорено стан протидії злочинності, у тому числі в її організованих формах та на пріоритетних напрямках, на території Дніпропетровської області за 2017 рік. У нараді взяв участь голова Дніпропетровської міської ради Борис Філатов, керівники правоохоронних органів області, а також керівники місцевих прокуратур. Народою відзначено, що правоохоронними органами області вжито необхідних організаційно-практичних заходів для зміцнення законності, недопущення правопорушень проти основ національної безпеки, посилення протидії корупції, захисту прав громадян та інтересів держави від неправомірних посягань. Так, вдалось досягнути зменшення рівня загальної злочинності (на 12,7%), грабежів (на 37%), розбоїв (на 28,6%), а також зниження рівня злочинності серед неповнолітніх. Протягом 2017 року за результатами досудового розслідування до суду передано 12 обвинувальних актів щодо кримінальних правопорушень, скоєних у складі організованих злочинних угруповань та 139 обвинувальних актів у сфері корупції, 12 кримінальних проваджень скеровано до суду у сфері грального бізнесу, 34 – у сфері земельних відносин. За результатами наради визначено низку спільних узгоджених заходів щодо подолання проблемних питань, покращення діяльності правоохоронних органів області у протидії злочинності [172].

Тому можна зробити висновок, що використання органами прокуратури координаційних повноважень надає змогу забезпечити дотримання законності і правопорядку у державі, досягти завдань кримінального провадження, на належному рівні захищати права і свободи людини та інтереси держави, зокрема і у бюджетній сфері.

Якщо розглядати інші галузеві закони, то тут зазначимо, що вони визначають правові підстави та базові основи необхідності здійснення

прокуратурою правозахисної діяльності в різних сферах суспільних відносин, залежно від специфіки яких ці закони виступають джерельною базою для здійснення прокурорами правозахисної діяльності [183, с. 46].

Для запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів у складі організованих груп органи прокуратури керуються, зокрема, положеннями Закону України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю», оскільки цей закон відносить органи прокуратури до державних органів, які беруть участь у боротьбі з організованою злочинністю.

Так, відповідно до ч.2 ст.16 вищевказаного закону функції щодо забезпечення взаємодії уповноважених правоохоронних органів у питаннях боротьби з організованою злочинністю покладені, зокрема, на прокурорів, які здійснюють нагляд за виконанням законів спеціальними підрозділами Служби безпеки України по боротьбі з організованою злочинністю, на керівників спеціальних підрозділів та відповідальних працівників територіальних органів прокуратури.

Також у Законі України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» чинною залишається ст.26 «Прокурорський нагляд», відповідно до якої нагляд за виконанням законів у сфері боротьби з організованою злочинністю здійснюється Генеральним прокурором і підпорядкованими йому прокурорами [45]. Проте, як уже вище зазначалось, на сьогодні органи прокуратури позбавлені функції нагляду, тому розглядана норма суперечить конституційним повноваженням прокурорів та підлягає виключенню з цього закону.

На сьогодні, для виконання завдання по запобіганню організованій злочинності у бюджетній сфері органи прокуратури в межах наданих їм повноважень можуть здійснювати організацію і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням, вирішення відповідно до закону інших питань під час кримінального провадження, нагляд за негласними та іншими

слідчими і розшуковими діями органів, які здійснюють боротьбу з організованою злочинністю.

Наприклад, в рамках кримінального провадження, для реалізації положень ч.2 ст.18 розгляданого Закону прокурор може надати вказівку спеціальному підрозділу по боротьбі з організованою злочинністю, щоб той доручив відповідному органу доходів і зборів: провести перевірку суб'єкта підприємницької діяльності щодо своєчасності надання і достовірності документів, пов'язаних з обчисленням сум платежів до бюджету; одержати документи про платежі, що підлягають оплаті цим суб'єктом, та ті, що фактично надійшли в бюджет, здійснити з цією метою входження в інформаційну систему, зв'язану з підприємництвом.

Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» виступає правовою основою здійснення нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів, що протидіють злочинності у бюджетній сфері. Так, наприклад, відповідно до ч.1 ст.7 розгляданого Закону підрозділи, які здійснюють оперативно-розшукову діяльність, зобов'язані при проведенні останньої виконувати вказівки прокурорів. А відповідно до ч.4 цієї ж статті оперативні підрозділи Національної поліції, Служби безпеки України та інших уповноважених органів проводять слідчі (розшукові) дії та негласні слідчі (розшукові) дії у кримінальному провадженні за дорученням, зокрема, прокурора в порядку, передбаченому КПК України. Такі письмові доручення щодо проведення слідчих (розшукових) та негласних слідчих (розшукових) дій, надані прокурором у межах компетенції та в установленому порядку, є обов'язковими до виконання оперативним підрозділом [44].

Проте окремі положення Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» також потребують приведення їх у відповідність до чинної Конституції в контексті функцій органів прокуратури. Так, у ч.2 ст.9-2 розгляданого Закону міститься положення відповідно до якого про закриття оперативно-розшукової справи у триденний строк письмово повідомляється

відповідний прокурор, який протягом 10 діб з моменту одержання повідомлення перевіряє додержання законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності у цій справі. А у ст.14 «Нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності» передбачено, що такий нагляд здійснюється Генеральним прокурором, його заступниками, керівниками регіональних прокуратур, їх першими заступниками та заступниками, а також уповноваженими наказом Генерального прокурора прокурорами Генеральної прокуратури України та уповноваженими наказом керівника регіональної прокуратури прокурорами відповідних регіональних прокуратур. Крім того, у цій же нормі передбачено, що керівник місцевої прокуратури, а також уповноважені його наказом прокурори відповідної місцевої прокуратури здійснюють нагляд за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності в оперативно-розшукових справах, заведених піднаглядними їм територіальними оперативними підрозділами правоохоронних органів [44].

Вищенаведені положення потребують виключення з закону. В цьому ми підтримуємо позицію авторів проекту закону «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» (в частині реформування прокуратури відповідно до європейських стандартів)» від 6 жовтня 2016 р. №5177-1, які пропонують ст.14 Закону України «Про оперативно-розшукову діяльність» викласти у такій редакції:

«Нагляд за негласними та іншими розшуковими діями органів правопорядку здійснюється Генеральним прокурором, його заступниками, керівниками регіональних прокуратур, їх першими заступниками та заступниками, а також уповноваженими наказом Генерального прокурора, прокурорами Генеральної прокуратури України та уповноваженими наказом керівника регіональної прокуратури прокурорами відповідних регіональних прокуратур.

Керівник місцевої прокуратури, а також уповноважені його наказом прокурори відповідної місцевої прокуратури здійснюють нагляд за негласними та іншими розшуковими діями органів правопорядку в оперативно-розшукових справах, заведених піднаглядними їм територіальними оперативними підрозділами органів правопорядку» [118].

Закон України «Про запобігання корупції» відносить органи прокуратури до спеціально уповноважених суб'єктів у сфері протидії корупції. А це означає, що для запобігання корупційним правопорушенням у бюджетній сфері працівникам прокуратури слід користуватись нормами вищеназваного закону.

У розгляданому законі потребує приведення у відповідність до чинної Конституції, зокрема, положення ч.2 ст.59, відповідно до якої інформація з Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні або пов'язані з корупцією правопорушення, про внесення відомостей про особу до зазначеного реєстру або про відсутність відомостей про таку особу подається на запит прокурора в рамках здійснення нагляду за додержанням вимог і застосуванням законів [43]. В новій редакції даної норми слід передбачити, що інформація з вищеназваного реєстру подається на запит прокурора в рамках здійснення нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку.

Якщо розглядати кодифіковані законодавчі акти, як елементи правового регулювання запобігання органами прокуратури злочинам,

пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, то в першу чергу слід проаналізувати Бюджетний кодекс України. Це обумовлено тим, що відповідно до ч.1 ст.1 БК ним, зокрема, «регулюються відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання та контролю за дотриманням бюджетного законодавства, і питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства» [15].

Так, у Главі 17 БК міститься перелік та повноваження органів державної влади, а також органів місцевого самоврядування, уповноважених здійснювати контроль за правильністю та своєчасністю справляння податків і зборів, інших надходжень бюджету. До цього переліку входить: Верховна Рада України, Комітет Верховної Ради України з питань бюджету, Рахункова палата, Міністерство фінансів України та місцеві фінансові органи, Казначейство України, органи державного фінансового контролю, Верховна Рада Автономної Республіки Крим та відповідні місцеві ради, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних місцевих рад [15].

БК також містить у ст.116 перелік понад 40 видів порушень бюджетного законодавства до яких, зокрема, відносить і нецільове використання бюджетних коштів. Під останнім у ст.119 БК розуміється витрачання бюджетних коштів на цілі, що не відповідають:

- бюджетним призначенням, встановленим законом про Державний бюджет України (рішенням про місцевий бюджет);
- напрямам використання бюджетних коштів, визначеним 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) [15].

Проте у БК відсутні положення, які б регламентували повноваження органів прокуратури та органів правопорядку, які запобігають злочинам пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, в першу чергу органів Національної поліції.

Тому ми погоджуємося з думкою В.М. Руфанової, що відсутність у БК норм, які б закріплювали участь органів прокуратури у запобіганні злочинам у бюджетній сфері, та визначали основні напрямки взаємодії з органами контролю, свідчить про недостатність системного підходу у правовому регулюванні запобігання цим злочинам. До того ж ця прогалина є проявом неузгодженості загального та відомчого законодавства, що створює передумови для дублювання функцій органів контролю та органів прокуратури, а відповідно, розгалуженості у цій діяльності[145, с. 108].

Отже, вважаємо доцільним у БК включити окремий розділ «Запобігання порушенням бюджетного законодавства», у якому передбачити перелік правоохоронних органів, що уповноважені здійснювати діяльність щодо запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів та визначити їх відповідні повноваження. При цьому слід окремо прописати функції органів прокуратури щодо здійснення такої діяльності. Так, якщо взяти за основу конституційні функції прокуратури, до повноважень можна віднести:

1) підтримання публічного обвинувачення в суді у кримінальних провадженнях, пов'язаних з порушенням бюджетного законодавства;

2) організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням у кримінальних провадженнях, пов'язаних з порушенням бюджетного законодавства, вирішення відповідно до закону інших питань під час таких кримінальних проваджень, нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку, що стосуються порушень бюджетного законодавства;

3) представництво інтересів держави в суді у випадках виявлення порушень бюджетного законодавства.

Крім того, можна також додати функцію координації діяльності правоохоронних органів відповідного рівня у сфері запобігання злочинності, пов'язаної з незаконним використанням бюджетних коштів.

Особливе місце у правовому регулюванні запобігання злочинам, що вчиняються у бюджетній сфері посідає КК, оскільки саме він встановлює правові заборони у вигляді окремих статей, що передбачають кримінальну відповідальність за незаконне поводження з бюджетними коштами.

Чинним КК закріплено дві норми, що передбачають злочинне поводження з бюджетними коштами: ст.210 «Нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням» та ст.211 «Видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону». Основним об'єктом цих злочинів виступає бюджетна система України. Але в КК закріплено низку статей де ця система виступає додатковим об'єктом, а предметом можуть бути бюджетні кошти. Це, зокрема, ст.191 «Привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем», ст.209 «Легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом», ст.222 «Шахрайство з фінансовими ресурсами» та інші. Тобто норми КК є дієвим інструментом забезпечення запобіжної діяльності органів прокуратури у досліджуваній сфері.

Але в контексті розгляданого нами питання важливою є проблема виконання кримінального закону. Для слідчих, прокурорів і суддів виконання кримінального закону повинно бути не їх вільним промислом, а найпершим і головним завданням, посадовим обов'язком. Тяжкість і суспільна небезпечність невиконання цими посадовими особами своїх обов'язків з виконання кримінального закону не тільки і не стільки у тому, що злочинець

залишається непокараним, а в тому, що не забезпечується захист особи, її свобод, прав та інтересів, що немає відшкодування заподіяної злочинном шкоди, що страждає правопорядок у суспільстві. Не забезпечений виконанням кримінальний закон не діє, а діють злочинці. При цьому, як правило, чим менша дія закону, тим більша дія злочинців[19, с. 120-121].

На сьогодні, у відповідності із змінами до примітки до ст.45 КК України злочин, передбачений ст. 210 КК України віднесено до категорії корупційних і тому осіб, засуджених за його вчинення, відповідно до ч. 1 ст.75 КК України не може бути звільнено від відбування покарання з випробуванням. А за вчинення діяння, передбаченого ч. 1 ст. 210 КК України, що є злочином невеликої тяжкості, до особи не може бути застосовано звільнення від кримінальної відповідальності: у зв'язку з дійовим каяттям (ст.45), у зв'язку з передачею особи на поруки (ст.47) та у зв'язку із зміною обстановки (ст.48).

Таке рішення законодавця виглядає дискусійним, оскільки, на думку А.В. Шевчука, «в сучасних умовах боротьби з організованою злочинністю та корупцією однією з умов вдалого досягнення завдань щодо забезпечення недоторканості правоохоронюваних інтересів є як посилення суворості меж кримінальної відповідальності, так і абсолютна відмова від їх застосування у випадках, прямо передбачених законом. Тому в процесі реалізації карної політики повинні застосовуватись не лише заходи кримінально-правового впливу на особу, а й такі, що надавали б такій особі можливість не вчиняти злочин, що нею готується або вчинення якого уже розпочалося, і тим самим - уникнути кримінального переслідування. Сучасна тенденція розвитку кримінального законодавства України повинна бути спрямована саме на стимуляцію такого роду поведінки, яка і повинна бути закріплена у відповідних інститутах Загальної частини кримінального права України. Такі інститути повинні гарантувати особі звільнення від кримінальної

відповідальності або взагалі непритягнення її до кримінальної відповідальності» [182, с. 160].

КПК визначає підслідність та порядок розслідування кримінальних проваджень стосовно злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів. Його норми також потребують приведення у відповідність до оновлених конституційних функцій прокуратури. Мова йде про включення до КПК термінів «підтримання публічного обвинувачення», «організація досудового розслідування», «процесуальне керівництво досудовим розслідуванням» та уточнення повноважень прокурора у кримінальному процесі шляхом внесення змін, зокрема, до ст.ст.36, 37, 39, 41 КПК.

До відомчих нормативно-правових актів, що регулюють організацію, порядок, форми і засоби діяльності щодо запобігання злочинам у бюджетній сфері належать «локальні правові акти Генеральної прокуратури України та підпорядкованих прокуратур, зокрема, накази, положення, інструкції, інші організаційно-розпорядчі та рекомендаційні документи Генерального прокурора України і прокурорів регіонального рівня» [183, с. 48].

Як правильно зазначає Р. Шестопапов: «Ці акти видаються на підставі Конституції та законів України, конкретизують і роз'яснюють порядок їх застосування, регламентують функціонально-межові параметри здійснення прокурорами правозахисної діяльності, деталізують підстави і способи її здійснення, визначають її тактику і методику» [183, с. 48].

Так, при виконанні конституційної функції представництва інтересів держави у суді прокурорам усіх рівнів слід враховувати положення наказу Генерального прокурора України «Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень» №бгн від 28 травня 2015 р. [127].

А при здійсненні нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку слід керуватись наказами Генерального прокурора України «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність» № 4/1гн від 3 грудня 2012 р. [125] та «Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів спеціальними підрозділами та іншими органами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю» № 4/2гн від 21 березня 2013 р. [126].

Але на сьогодні існує потреба у виданні нових наказів, що стосуються детальної регламентації представницької діяльності органів прокуратури та функції нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку з урахуванням оновлених конституційних функцій.

Відповідно до наказу Генерального прокурора України «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції» № 1/1гн 16 січня 2013 р. координація діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції вважається одним із головних пріоритетів у роботі прокурорів усіх рівнів. Основною формою координації діяльності правоохоронних органів вважається проведення координаційної наради їх керівників під особистим головуванням прокурорів відповідних рівнів. Крім того, на координаційні наради необхідно запрошувати керівників органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування для заслуховування інформації щодо їхньої діяльності з питань попередження і протидії злочинності та корупції [96].

Вищевказаний нормативний акт видано на підставі міжвідомчого положення «Про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю та корупцією», затвердженого спільним наказом Генерального прокурора України, Міністра внутрішніх справ України, Голови служби безпеки України та інших від 26 квітня 2012 р. у якому також визначено, що Генеральний прокурор України та підпорядковані йому

прокурори координують діяльність по боротьбі із злочинністю та корупцією органів внутрішніх справ, служби безпеки та інших правоохоронних органів. Положення передбачає, що окрім проведення координаційних нарад, «можуть використовуватися такі форми координації:

- проведення спільних засідань колегій правоохоронних органів;
- проведення міжвідомчих нарад за участю керівників правоохоронних органів, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування;
- видання спільних наказів, вказівок, інформаційних листів та інших документів організаційного та методичного характеру;
- обмін інформацією з питань стану злочинності та корупції;
- розробка і здійснення узгоджених заходів з метою виявлення, припинення та профілактики злочинів і корупційних діянь, а також усунення причин та умов, що сприяли їх вчиненню;
- спільні виїзди до регіонів для проведення узгоджених заходів, перевірок і надання допомоги правоохоронним органам на місцях;
- вивчення позитивного досвіду з питань запобігання і протидії злочинності та корупції, впровадження його в практичну діяльність правоохоронних органів;
- утворення спільних слідчо-оперативних груп для розкриття і розслідування окремих тяжких та особливо тяжких злочинів;
- взаємне використання можливостей правоохоронних органів для підготовки і навчання кадрів, підвищення їх кваліфікації; проведення спільних семінарів, конференцій та інших навчально-практичних заходів;
- розробка пропозицій з питань удосконалення правового регулювання запобігання і протидії злочинності та корупції;
- спільне ініціювання та проведення наукових досліджень у сфері боротьби із злочинністю та корупцією.

Вибір форм координації визначається відповідним прокурором з урахуванням пропозицій керівників правоохоронних органів, стану

законності, структури і динаміки злочинності та інших чинників, що впливають на ці явища»[110].

Тому доцільною є думку В.В. Голіни, що «основні напрями координації роботи правоохоронних органів зумовлюються результатами дослідження злочинності на тій території, яку вони обслуговують. Кримінологічний аналіз злочинності дозволяє цілеспрямовано планувати запобіжну діяльність і вибирати форму координації»[27, с. 86].

Проте, як правильно зазначає В.М. Руфанова, що «аналізуючи стан застосування на практиці вищенаведених форм взаємодії щодо запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, відмітимо, що ці форми не реалізуються повною мірою. Зокрема, щодо формування програм запобігання злочинності кожне відомство подає власні пропозиції без погодження з іншим»[145, с. 114].

Вищезазначені накази були видані ще до реформування органів прокуратури, але і новий наказ Генерального прокурора України «Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України» від 19 січня 2017 р. №15 також передбачає, що керівники прокуратур, їх перші заступники та заступники у межах наданих законом повноважень повинні координувати діяльність правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності»[97].

Наприклад, прокуратурою Запорізької області у 2017 р. загалом проведено 12 нарад з іншими правоохоронними органами, в тому числі за участі органів влади (2 координаційні, 1 міжвідомчу, 9 спільних нарад), 6 розширених оперативних нарад при прокурорі області з проблемних питань діяльності. На координаційній нараді у грудні 2017 р. встановлено, що уповноважені органи державного контролю, які діють в регіоні, фактично самоусунулись від виконання покладених на них обов'язків, у своїй діяльності проявляють формалізм, реальних заходів до усунення наявних порушень не вживають. Після чого Генеральному прокурору направлено

інформацію про відсутність якісних результатів боротьби з економічною злочинністю в регіоні, невикриття профільним управлінням організованих злочинних схем на пріоритетних напрямках. Перед Міністром внутрішніх справ України ініційовано питання про доцільність подальшого перебування начальника УЗЕ в області на займаній посаді [166].

Враховуючи вищевикладене підтримаємо позицію Р. Шестопалова, який зазначає, що «рішення, прийняті на спільних засіданнях координаційних нарад, створених міжвідомчих робочих груп, а також під час здійснення планових заходів прокуратур відповідного рівня теж слід віднести до елементів цього рівня правової регламентації, оскільки вони є результатом здійснення органами прокуратури своєї функціональної діяльності, присвячені розгляду найбільш важливих питань додержання законності, стану правопорядку, визначають пріоритетні напрями роботи, а також виступають приводами та підставами для здійснення прокурорами правозахисної діяльності, ініціюють розгляд найбільш актуальних питань, що потребують прокурорського втручання, містять істотну інформацію про порушення законодавства та є суттєвою обставиною, що впливає на ефективність всіх ланок прокурорської системи» [183, с. 48].

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

Дослідивши питання правової регламентації міжвідомчої взаємодії В.М. Руфанова доречно зазначає, що механізм реалізації процедури

інформування відомств один одного про причини та умови вчинення злочинів не відпрацьований. На практиці відсутні випадки такої взаємодії. Спостерігаються випадки взаємного інформування лише щодо виявлених злочинів[145, с. 114].

Залишається констатувати, що і на сьогодні взаємодія правоохоронних органів з органами, що розпоряджаються коштами державного бюджету та контролюють їх використання не у повній мірі нормативно врегульована.

Наприклад, бажано ініціювати прийняття міжвідомчого нормативного акту щодо порядку взаємодії правоохоронних органів, що здійснюють заходи запобігання злочинам у бюджетній сфері з органами Державної казначейської служби, яка реалізує державну політику у сферах казначейського обслуговування бюджетних коштів та бухгалтерського обліку виконання бюджетів.

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

Вищевказане стосується і взаємодії правоохоронних органів з органами Державної аудиторської служби, оскільки на останню покладено, зокрема, обов'язок здійснювати контроль за цільовим, ефективним використанням і збереженням державних фінансових ресурсів. У п.8 Положення про Державну аудиторську службу України від 3 лютого 2016 р. № 43 зазначено, що ця служба «під час виконання покладених на неї завдань взаємодіє з іншими державними органами, допоміжними органами і службами, утвореними Президентом України, тимчасовими консультативними,

дорадчими та іншими допоміжними органами, утвореними Кабінетом Міністрів України, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, громадськими спілками, профспілками та організаціями роботодавців, відповідними органами іноземних держав і міжнародних організацій, а також підприємствами, установами та організаціями [109]. Деталі такої взаємодії розкрито у «Порядку взаємодії між органами державної контрольно-ревізійної служби та органами прокуратури, внутрішніх справ і Служби безпеки України» який затверджений спільним наказом Голов ДКРС, МВС, СБУ та Генпрокуратури від 19.10.2006 р. №346/1025/685/53 [111].

Хоч вищевказаний наказ ґрунтовно регламентує взаємодію, зокрема, органів прокуратури з органом державного аудиту, проте на сьогодні існує потреба у прийнятті нового спільного наказу з зазначеного питання, оскільки Державну контрольно-ревізійну службу реорганізовано спочатку у Державну фінансову інспекцію, а потім у Державну аудиторську службу. Також слід врахувати останні зміни до Закону України «Про публічні закупівлі», відповідно до яких удосконалено процедуру здійснення моніторингу таких закупівель[47] (про це докладніше поговоримо у підрозділі 2.3. дисертації). Крім того, у його п.1.2, зокрема, зазначається, що цей Порядок розроблений з урахуванням положень Кримінально-процесуального кодексу України, законів України «Про прокуратуру», «Про міліцію» які на сьогодні втратили чинність. А тому діяльність працівників Державної аудиторської служби та правоохоронних органів на підставі цього наказу може бути необґрунтовано оскаржена у суді.

Ми підтримуємо позицію, відповідно до якої вітчизняна судова практика також має визнаватись елементом нормативно-правового забезпечення правозахисної діяльності прокуратури. Вона складається з: а) рішень Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення відповідності законодавства про прокуратуру вимогам Конституції України;

б) вітчизняної систематизованої судової практики (пленуми, аналізи, узагальнення тощо); в) рішень судів усіх рівнів у конкретних справах [183, с. 47].

Наприклад, на виконання листа Апеляційного суду Київської області №4291/07-16/14 від 24 лютого 2014 року Бориспільським міськрайонним судом Київської області здійснено узагальнення судової практики щодо проведення аналізу та вивчення окремих проблемних питань правозастосування норм закону про кримінальну відповідальність щодо злочинів у сфері господарської діяльності, зокрема: нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлення бюджетних призначень або з їх перевищенням (ст. 210 КК України), видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону (ст. 211 КК України) за період 2012-2013 років [174]. В цьому узагальненні дуже детально аналізуються усі об'єктивні та суб'єктивні ознаки вищезазначених складів злочинів, тому його положеннями слід користуватись для правильної кваліфікації злочинів у бюджетній сфері.

Крім того, така практика як елемент правового захисту органами прокуратури бюджетної сфери може знаходити свій прояв, наприклад, в окремих судових рішеннях, які можуть бути взірцем для інших суддів та прокурорів при розгляді та вирішенні справ аналогічної категорії. Тобто вона фактично здатна виконувати роль прецедентів, що зробить неможливим появу інколи діаметрально протилежних рішень у схожих справах [183, с. 47].

Отже, дослідивши стан правового регулювання запобігання органами прокуратури злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів слід зробити висновок, що на сьогодні відсутній єдиний нормативний акт, що повною мірою регламентував би повноваження органів прокуратури у цій сфері. Для ефективного здійснення своєї правозахисної діяльності прокурорам слід звертатись до низки законодавчих та 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 заходів запобігання злочинності як загалом, так і у бюджетній сфері, зокрема.

Тому ми пропонуємо включити до БК окремий розділ «Запобігання порушенням бюджетного законодавства», у якому визначити правоохоронні органи, що уповноважені здійснювати діяльність стосовно запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів та визначити їх відповідні повноваження. При цьому слід окремо закріпити функції органів прокуратури щодо здійснення такої діяльності.

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

2.2. Органи прокуратури в системі суб'єктів загальносоціального запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів

Не викликає сумніву, що складна криміногенна обстановка у державі потребує розробки дієвого комплексу науково-обґрунтованих заходів, що спрямовані на запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів різними суб'єктами попереджувальної діяльності. Особливе місце серед них займають органи прокуратури, оскільки, як ми визначили у підрозділі 2.1., хоча функції цих органів і оновлені, все одно за прокуратурою залишено низку функцій, за допомогою яких вона здатна здійснювати реальний вплив на усунення причин злочинних проявів і тому належить до суб'єктів запобігання злочинності. Отже, для того щоб визначити дієві заходи протидії злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів необхідно, зокрема, з'ясувати місце і роль органів прокуратури в системі суб'єктів запобігання цьому негативному явищу.

Кримінологічна наука використовує велику кількість підходів до назви діяльності правоохоронних та інших органів, що спрямована на усунення причин та умов вчинення злочинів. Правильно зазначає С.С. Мірошніченко, що «значною мірою дискусії зводяться до обговорення доцільності вживання різних термінів – «попередження», «профілактика», «превенція», «боротьба», «соціальний контроль», «протидія», «запобігання», «припинення», «забезпечення кримінологічної безпеки» тощо. Згадана ситуація є живильним ґрунтом для виникнення та тривалого існування різної міри інтенсивності суперечок, що почасти мають схоластичний характер і не додають авторитету науці та відволікають увагу від вирішення більш актуальних завдань»[94, с. 14]. Крім того, «термінологічна дискусія стосовно

розмежування цих понять, що визначають одне й те саме явище, явно недоцільна, оскільки не має теоретичного та практичного сенсу, є явно надуманою, поглиблює понятійну плутанину, змушує вчених «переключатися» з аналізу змісту явища на його етимологічну оболонку»[81, с. 136-137].

Тому ми не будемо заглиблюватись у термінологічну полеміку, а зазначимо, що підтримуємо позицію тих вчених-кримінологів, які вважають, що більш вдалою, об'єднувальною, є категорія «запобігання злочину». На думку цих науковців, саме вона об'єднує поняття «профілактика», «попередження» і «припинення» злочинів. При чому саме в такій послідовності, що характеризує, окрім іншого, і ступінь наближення злочину до його безпосереднього вчинення [84, с. 150-151].

Тобто першим етапом діяльності, що спрямована на недопущення вчинення злочину окремою особою, на думку А.Ф. Зелінського є профілактика, що являє собою нейтралізацію деструктивних, криміногенних передумов можливого злочину. Коли вона недостатньо ефективна, тоді з'являється потреба застосування запобігання і припинення злочину[49, с. 131]. Правильно зазначають В.М. Куц та О.В. Кириченко, «що за профілактичними зусиллями, якщо вони не досягли поставленої мети, має слідувати попередження потенційного злочинця про нераціональність спланованого ним злочину. Тому не запобіганням, як вважав професор А.Ф. Зелінський, а попередженням злочину є дії, що застосовуються до конкретних осіб, які висловили наміри вчинити злочин або готуються до злочину. Припинення як індивідуальна форма спеціального кримінологічного попередження виражається в діях, які спрямовані на припинення вже розпочатого злочинного посягання до моменту закінчення та заподіяння шкоди. Всі названі форми впливу доцільно об'єднувати поняттям запобігання злочину чи злочинності»[84, с. 151].

Головна мета заходів запобігання полягає в тому, щоб створити в державі таке сприятливе становище, такий міцний правопорядок, що гарантували б зниження злочинності до мінімального рівня, який доступний у суспільстві з урахуванням його економічних, організаційно-управлінських, суспільно-психологічних та інших умов існування [114, с. 353].

Отже, ми підтримуємо думку А.П. Закалюка, який визначає запобігання злочинності, як «різновид суспільної соціально-профілактичної діяльності, функціональний зміст та мета якої полягає у перешкоджанні дії детермінантів злочинності та її проявів, передусім причин і умов останніх, через обмеження, нейтралізацію, а за можливістю – усунення їхньої дії» [42, с. 324].

Вчені-кримінологи усі заходи запобігання злочинам поділяють за цільовим призначенням на загальносоціальні та спеціально-кримінологічні [69, с. 431-432; 98, с. 105-106; 51, с. 165; 28, с. 4; 167, с. 37]. В цьому контексті ми згодні з А.П. Закалюком, що значення дослідження проблем запобігання злочинності загальними та спеціальними заходами дозволить забезпечити системний вплив на саму злочинність, а також на фактори, що її детермінують та створюють умови для існування. Це сприятиме підняттю управління антикримінальною діяльністю на рівень загальнодержавної стратегії [42, с. 372]. Отже, запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів також здійснюється на загальносоціальному та спеціально-кримінологічному рівнях.

Загальносоціальний рівень запобігання злочинності являє собою комплекс перспективних соціально-економічних і культурно-виховних заходів, спрямованих на подальший розвиток і вдосконалення суспільних відносин та усунення разом з тим причин та умов негативних явищ взагалі, і злочинності зокрема [28, с. 4]. Крім того, цей рівень включає діяльність держави та суспільства, спрямовану на розв'язання суперечностей в політичній, економічній, соціальній, морально-духовній, організаційно-

управлінській та інших сферах життєдіяльності. Це обумовлено тим, що подолання кризових явищ в економіці, політиці, суспільній ідеології, соціальній сфері та правоохоронній діяльності є зазальносоціальною основою запобігання як в цілому економічній злочинності, так і злочинності у бюджетній сфері, зокрема [136, с. 424].

Тому ми згодні з думкою В.М. Руфанової, що загальносоціальні заходи запобігання побічно сприяють запобіганню злочинності. Це пов'язано з тим, що соціальні об'єкти, явища, події мають зі злочинністю кореляційний зв'язок, тобто такий вид залежності, коли зміна стану однієї величини приводить до вірогідної зміни стану іншої величини [145, с. 124-125].

Так, соціально-економічні заходи проявляються у збільшенні виробництва матеріальних благ, продуктів інтелектуальної праці, що сприяє збагаченню держави, підвищенню добробуту населення. А культурно-виховні заходи спрямовуються на розвиток мистецтва, літератури, науки, освіти, залучення до цього якнайбільшої кількості людей, забезпечення максимального сприйняття ними позитивних знань, умінь, навичок, а також на виховання у людей усвідомлення необхідності й потреби дотримання соціальних, зокрема правових, релігійних та інших норм і правил поведінки в суспільстві [137, с. 122].

Тобто заходи загальносоціального запобігання злочинності не ставлять перед собою спеціальних цілей запобігання злочинності та окремим злочинам. Однак вони мають важливий кримінологічний аспект, виступаючи основою спеціальної профілактики, оскільки їх спрямованість на вирішення проблемних завдань, які стоять перед нашою державою, створює передумови для зменшення рівня злочинності [93]. А це означає, що такі заходи спрямовані на запобігання будь-яким злочинам і негативним соціальним явищам, в тому числі злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів.

Визначаючи місце і роль органів прокуратури у системі суб'єктів загальносоціального запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, слід звернутись до існуючих в кримінології підходів щодо класифікації суб'єктів, які здійснюють запобігання злочинності.

Так, О.М. Бандурка і Л.М. Давиденко поділяють суб'єкти попередження злочинності на такі групи:

- 1) суб'єкти, які визначають основні напрямки, завдання, форми та методи протидії злочинності в країні;
- 2) суб'єкти, які здійснюють інформаційно-аналітичне забезпечення протидії злочинності;
- 3) суб'єкти, які виявляють криміногенні фактори і сигналізують про них;
- 4) суб'єкти, які безпосередньо реалізують заходи щодо реагування на окремі злочини, а також заходи щодо послаблення або нейтралізації криміногенних факторів, зокрема щодо корекції особистісних деформацій та усуненню обставин, що їх сформували [8, с. 100].

На думку В.В. Голіни, за видом попередження злочинів можливо виділяти такі групи суб'єктів:

- 1) суб'єкти, які визначають основні напрями, завдання, форми попереджувальної діяльності (політику боротьби з організованою злочинністю, її окремими частинами і видами), здійснюють планування, спрямовують та контролюють її, забезпечують правове регулювання;
- 2) суб'єкти, що здійснюють безпосереднє управління та координацію окремих напрямів, видів та учасників спеціально-кримінологічного попередження злочинів;
- 3) суб'єкти, що виявляють і пізнають криміногенні фактори та інформують про них інших суб'єктів попередження злочинності ("забезпечуючі" суб'єкти);

4) суб'єкти, що виконують попереджувальні заходи по випередженню, обмеженню, усуненню криміногенних об'єктів, захисту соціальних благ та особи; здійснюють запобігання та припинення злочинів[26, с. 193-194].

А згідно позиції А.П. Закалюка, суб'єкти запобігання злочинності можуть бути поділені за ознакою реального впливу виконуваних ними функцій та відповідних їм видів діяльності на усунення детермінантів злочинності на такі групи:

1) органи та організації, які керують цією діяльністю, організують її, створюють систему управління нею (органи державної влади та управління, органи місцевого самоврядування);

2) органи та організації, стосовно яких запобігання злочинності та злочинних проявів віднесено або має бути віднесено до основних завдань і функцій (МВС, СБУ, прокуратура, суд);

3) органи, установи, організації, функції та повноваження яких не мають цільового спрямування на запобігання злочинності та злочинним проявам, але їхня діяльність посередньо впливає на запобіжні процеси щодо детермінації злочинності та окремих злочинів [42, с. 346].

Враховуючи вищевикладене, на нашу думку, при визначенні кола суб'єктів загальносоціального запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів та побудови структури їх системи слід взяти функціональне призначення та коло повноважень цих суб'єктів.

Отже, в такому разі система суб'єктів запобігання злочинності, пов'язаній з незаконним використанням бюджетних коштів має наступний вигляд:

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

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

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

4) державні органи, що 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).

Перша група суб'єктів, до яких відносяться вищі органи державної влади, а саме: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України наділені виключними повноваженнями відносно визначення внутрішньої і зовнішньої політики держави та забезпечення її здійснення. Відповідно до п. 3 та 6 ч. 1 ст. 85 Конституції України до повноважень Верховної Ради України належить визначення засад внутрішньої і зовнішньої політики, затвердження загальнодержавних програм економічного та соціального розвитку, а згідно з п. 12, 14, 17, 22 ч. 1 ст. 92 Конституції України виключно законами України визначаються: організація і діяльність органів виконавчої влади, основи державної служби; організація і діяльність прокуратури, органів дізнання і слідства; основи національної безпеки; визначення діянь, які є злочинами, адміністративними або дисциплінарними правопорушеннями, та відповідальність за них. Згідно з Конституцією України Президент України є главою держави і гарантом додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина (ст. 112), забезпечує національну безпеку держави, здійснює керівництво у сфері національної безпеки, очолює Раду національної безпеки і оборони України (п. 1, 17, 18 ч. 1 ст. 106). Відповідно до п. 1 та 7 ст. 116 Конституції України

Кабінет Міністрів України забезпечує внутрішню і зовнішню політику держави, здійснює заходи щодо забезпечення національної безпеки України, боротьби зі злочинністю [59].

Дана група суб'єктів здійснює нормативно-правове забезпечення запобігання як злочинності в цілому, так і злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів зокрема. При чому найважливіше місце серед цих органів належить Верховній Раді України як єдиному законодавчому органу у нашій державі.

Тому саме вищепереліченим органам доцільним було би вжити, зокрема, таких заходів стосовно нейтралізації криміногенних детермінант, що сприяють вчиненню злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів:

1. Створити єдину концепцію виходу країни з економічної кризи та реалізовувати єдину бюджетну політику, спрямовану на укріплення та стабілізацію національної економіки, відновлення виробництва та укріплення національної валюти. Реалізація цього заходу стає можливою з огляду на припинення політичного протистояння в суспільстві та об'єднання зусиль політичних лідерів, спрямованих на вивід країни з економічної кризи [79, с. 128]. Не останнє значення в цьому аспекті, на думку Л.М. Давиденко, має розробка Концепції протидії злочинності у сфері економіки з подальшою розробкою і прийняттям закону України «Про засади протидії злочинності у сфері економіки» [71, с. 175].

2. Розділити сервісну та правоохоронну функції Державної фіскальної служби України шляхом створення єдиного органу для попередження, виявлення, розкриття та розслідування економічних злочинів проти держави - Служби фінансових розслідувань. Фіскальна служба як сервісна взаємодіє з платниками податків до моменту реєстрації кримінального провадження, яке можливе лише в разі незнаходження компромісу при застосуванні механізму медіації. Служба фінансових розслідувань не бере участь у проведенні

перевірок (лише аналітична робота з базами даних, збирання доказової бази без втручання у діяльність бізнесу до порушення кримінального провадження) [173].

На виконання цього положення, передбаченого у п. 2.6.11. розділу IX Коаліційної Угоди депутатських фракцій у Верховній Раді України VIII скликання розроблено проект Закону України «Про Фінансову поліцію». Ним, зокрема передбачено ліквідацію податкової міліції, оптимізацію структури та чисельності органів, які ведуть боротьбу зі злочинами у сфері фінансів, усунення дублювання їх функцій та створення Фінансової поліції – державного правоохоронного органу, на який покладається обов'язок забезпечення запобігання, виявлення, припинення, розслідування та розкриття злочинів у сфері формування та використання фінансових ресурсів держави, економічної безпеки. Фінансова поліція матиме достатні повноваження для ефективної роботи - детективи будуть здійснювати оперативно-розшукову діяльність, а також досудове розслідування злочинів. Крім того, даний орган матиме право прямого доступу до автоматизованих інформаційних і довідкових систем, реєстрів та банків даних, держателем (адміністратором) яких є державні органи або органи місцевого самоврядування, наявність достатніх фінансових та матеріально-технічних ресурсів [132].

Також, згідно із пропонованими змінами до Кримінального процесуального кодексу України (стаття 216) детективи Фінансової поліції здійснюватимуть досудове розслідування злочинів, передбачених статтями 159-1, 191 (у разі, якщо предметом злочину є майно державної чи комунальної власності, або майно державного чи місцевих бюджетів, державних цільових фондів) 199, 203-1, 203-2, 204, 205, 205 1, 210, 211, 212, 212-1, 213, 216, 218-1, 219, 222, 222-1, 223-1, 223-2, 224, 231, 232, 232-1, 232-2, 233 Кримінального кодексу України [132].

Серед позитивних моментів розгляданого законопроекту слід відмітити, що ним передбачено низку положень щодо участі органів прокуратури у діяльності Фінансової поліції, зокрема і під час запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів:

- у штатних розписах центральних апаратів правоохоронних та інших органів державної влади, зокрема, і органів прокуратури передбачається створення посад осіб, до функціональних обов'язків яких належатиме здійснення взаємодії з Фінансовою поліцією;

- на підставі рішення керівника Фінансової поліції (його заступників), погодженого з прокурором, Фінансова поліція має право отримувати від банків, депозитарних, фінансових установ незалежно від форми власності інформацію про операції, рахунки, вклади, правочини фізичних та юридичних осіб, яка необхідна для виконання обов'язків Фінансової поліції.

- до роботи комісії зовнішнього контролю за діяльністю Фінансової поліції за зверненням Кабінету Міністрів України до Генеральної прокуратури України може бути залучений в якості експерта діючий представник органів прокуратури, з числа прокурорів, які не здійснюють нагляд за діяльністю детективів Фінансової поліції, з кваліфікацією та повноваженнями здійснення вибіркового аудиту кримінальних проваджень, досудове розслідування у яких здійснювалося Фінансовою поліцією та було завершено.

- відповідно до ст.35 законопроекту за органами прокуратури залишається право здійснювати нагляд за додержанням законів Фінансовою поліцією при провадженні оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування [132].

Отже, ми цілком згодні з прогнозами авторів законопроекту, що його прийняття як закону сприятиме ефективності дій правоохоронних органів в боротьбі зі злочинами у сфері фінансів, оскільки функції з протидії злочинам у сфері фінансів невиправдано розпорощені по різних відомствам і часто

дублюються. Створення Фінансової поліції також призведе до більш ефективної діяльності правоохоронних органів у сфері формування та використання фінансових ресурсів держави та її економічної безпеки, і як наслідок, зменшення тіньового бізнесу в Україні та збільшенні надходжень податків та зборів, оптимізації структури правоохоронних органів, матеріально-технічної бази та скорочення загальної кількості працівників, що протидіють злочинності у сфері фінансів [112]. Проте станом на сьогодні вже майже два роки даний законопроект знаходиться на розгляді в комітеті Верховної Ради України з питань бюджету.

3. Вдосконалити кримінальне законодавство в частині, що передбачає відповідальність за злочини, пов'язані з порушенням законодавства про бюджетну систему України [79, с. 128].

Так, ми частково підтримуємо позицію, відповідно до якої з санкції ч. 1 ст. 210 КК України слід виключити можливість застосування штрафу від ста до трьохсот неоподатковуваних мінімумів доходів громадян, як альтернативи іншим, більш суворим покаранням. Оскільки ст. 45 КК України цей злочин віднесений до категорії корупційних злочинів. Очевидно, що вчинення цього злочину особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, передбаченими Законом України «Про запобігання корупції», характеризується підвищеним ступенем суспільної небезпеки. Тому логічним і актуальним сьогодні є посилення кримінально-правової відповідальності саме цих категорій службових осіб за вчинення корупційних злочинів [133].

Крім того, можливість отримати штраф у розмірі від 1700 до 5100 грн за вчинення будь-якого нецільового використання коштів у розмірі понад 882000 грн, що складає мінімально необхідну суму для притягнення до кримінальної відповідальності за розглядовою статтею у 2018 році навряд чи буде великим стримуючим фактором для службової особи.

Проте штраф як вид кримінального покарання має і позитивні риси, такі як: ефективний вплив на злочинця без застосування до нього надзвичайних і суворих заходів, зокрема, позбавлення волі; скорочення питомої ваги позбавлення волі в структурі караності злочинів і зниження рівня переповнення установ виконання покарань; відсутність потреби у спеціальній виконавчій системі; доходність для державного бюджету [18, с. 156].

А тому, на нашу думку, логічним би було не виключати штраф з переліку альтернативних покарань за розгляданий злочин, а навпаки, слід значно підвищити його розмір. Так, у ч.1 встановити штраф у межах від 10000 до 20000, а в ч.2 ст.210 КК України у розмірі від 20000 до 50000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

До *другої групи* суб'єктів запобігання злочинності віднесено Раду національної безпеки і оборони та прокуратуру як державні органи, що наділені повноваженнями здійснювати координаційну діяльність у сфері запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів.

На думку В.В. Голіни, «з організаційного боку координація включає: кримінологічну характеристику злочинності на певній території; вибір напрямів і форм координації; розробку пропозицій щодо запобігання злочинності чи окремих її поширених або суспільно небезпечних проявів; визначення відповідальних виконавців і строків виконання»[27, с. 85].

Рада національної безпеки і оборони України згідно з ч. 2 ст. 107 Конституції України та ст. 3 Закону України «Про Раду національної безпеки і оборони» координує діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки. Органи прокуратури, відповідно до ч.2 ст.25 Закону України «Про прокуратуру» координують діяльність правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності.

Тобто можна виділити два рівні координації:

- 1) координації діяльності всіх органів державної влади у сфері національної безпеки;
- 2) координації діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності.

Оскільки протидія злочинності є складовою національної безпеки, то і координація органами прокуратури діяльності правоохоронних органів є складовою першого рівня координації.

На нашу думку, існування такої дворівневої системи є важливою складовою у системі заходів запобігання злочинності. Про що згадувалось у підрозділі 2.1.

Наприклад, завдяки вжитим прокуратурою Запорізької області скоординованим заходам у 2017 р. покращено роботу правоохоронних органів регіону із протидії організованій злочинності. Завдяки чіткій, злагодженій роботі знешкоджено 10 стійких злочинних угруповань, до складу яких входило 38 осіб. Одне з них викрито у бюджетній сфері, ще одне у фінансово-кредитній системі, два – з корупційними зв'язками. Крім цього, дві ОЗГ мали міжрегіональні зв'язки, ще 1 – транснаціональні [166].

Тому ми підтримуємо думку С.С. Мірошніченка, що «в даній ситуації необхідно виділити два принципово відмінних види координації попереджувальної діяльності. Координацією зусиль власне правоохоронних органів повинна займатися прокуратура, більше того, покласти дану функцію на інших суб'єктів, особливо тих що не належать системи правоохоронних органів видається неможливим, оскільки це межує з порушенням принципу законності в правоохоронній діяльності. Натомість координація зусиль інших органів, установ та організацій, що не належать до правоохоронної системи є повноваженням Ради Національної безпеки, якщо вести мову в масштабах усієї держави. На регіональному рівні такою діяльністю повинні займатися відповідні органи місцевого самоврядування та державні адміністрації областей та районів» [94, с. 47].

Ми згодні з думкою В.В. Голіни, що «координація сприяє кращому використанню засобів і методів роботи суб'єктів запобігання, що перешкоджає виникненню узьковідомчих інтересів. Ефективність координації визначається досягненням поставлених цілей, що перевіряються й підтверджуються практикою. Тому в коло завдань прокурора включається аналіз практики координаційної діяльності, що дає можливість визначити ефективність координації у цілому або тих чи інших її форм»[27, с. 86].

Враховуючи викладене зазначимо, що функція координації діяльності правоохоронних органів у сфері запобігання злочинності має залишитись у органів прокуратури як дієвий засіб забезпечення єдності дій цих органів щодо профілактики, попередження та припинення порушень законодавства у сфері використання бюджетних коштів.

Суб'єкти *третьої групи*, до яких можна віднести, зокрема, суд, прокуратуру, Національну поліцію, СБУ, податкову міліцію здійснюють правоохоронну діяльність у сфері запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів.

В даному контексті під правоохоронною діяльністю можна розуміти здійснення вищевказаними органами гласних і негласних слідчих і розшукових дій, прокурорський нагляд за цими діями, а також судовий розгляд кримінальних проваджень у справах про незаконне поводження з бюджетними коштами.

Наприклад, одним з найважливіших напрямків оперативно-розшукової діяльності є оперативно-розшукова профілактика. Даним поняттям охоплюється процес здійснення оперативно-розшукових і профілактичних заходів стосовно осіб, від яких можна очікувати вчинення злочинів, з метою запобігання злочинам у сфері використання бюджетних коштів. Суть загальнопрофілактичних заходів оперативних апаратів полягає у вчиненні впливу на конкретні групи осіб, схильних до вчинення злочинів, навколишнє їх середовище, в якому і складаються конфліктні ситуації, умови і причини

злочинів, чинники, що сприяють формуванню особистості злочинця і, нарешті, на саму особистість та її поведінку [37, с. 114].

Для запобігання злочинним проявам у бюджетній сфері слід також обирати ефективні форми і методи притаманні сферам боротьби з іншими видами злочинності.

Так, для попередження діяльності злочинних співтовариств і організованих злочинних угруповань особливе значення має підготовка оперативного апарату правоохоронних органів. Наявні умови оперативно-розшукової діяльності вимагають навичок застосування нових тактичних рішень при роботі зі злочинними формуваннями та їх оточенням. Ці тактичні рішення пов'язані з застосуванням спеціальних технічних засобів для одержання оперативної інформації, зняттям її з каналів технічного зв'язку, аналітичною розвідкою та використанням цих даних для безпосереднього розвалу таких формувань. Якщо раніше одним з пріоритетних напрямків оперативно-розшукової діяльності була профілактика злочинів, що заснована на кримінологічному вивченні осіб, схильних до вчинення злочинів, і середовища, що сприяє проявам кримінальної активності, то в теперішній час у боротьбі з організованою злочинністю вимагається пошук принципово нових, нетрадиційних рішень, методів здійснення оперативно-розшукових заходів. При розподілі міжнародних сфер діяльності організованих злочинних груп та співтовариств вся оперативно-розшукова діяльність повинна будуватися також із врахуванням загальносвітових підходів по боротьбі з організованою злочинністю [85, с. 36-39]. Вищевказане можна використовувати і для запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів.

Нагляд органів прокуратури за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку передбачає використання наданих прокурору повноважень по припиненню порушень закону, вжиттю заходів по

їх попередженню, притягненню до відповідальності осіб, що порушили закон, відновленню законних інтересів держави у бюджетній сфері. Здійснення прокурорського нагляду на сьогодні регламентовано низкою законодавчих та підзаконних актів (КПК, Закон України «Про прокуратуру», «Про оперативно-розшукову діяльність» та інші), але всі їх норми потребують приведення у відповідність до оновлених конституційних функцій прокуратури, про що вже більш детально йшла мова у підрозділі 2.1.

Якщо розглядати діяльність судової гілки влади у досліджуваному напрямку, то тут, з метою формування єдиної та правильної судової практики застосування норм кримінального та кримінально-процесуального законодавства при розгляді кримінальних проваджень у справах про нецільове використання бюджетних коштів, доцільним є розробка та видання вищими судовими інстанціями відповідних рекомендацій та роз'яснень, проведення семінарів для обговорення проблем кваліфікації та здійснення судової практики щодо вирішення цієї категорії справ.

Нарешті, суб'єкти *четвертої групи*, зокрема Державна аудиторська служба, Державна казначейська служба та Державна фіскальна служба не мають функціонального спрямування на запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, але їхня діяльність впливає на запобіжні процеси.

Всі ці державні органи в силу своїх відповідних повноважень здійснюють контроль за надходженням та правильним використанням коштів державного бюджету.

Тому ми згодні з А.І. Алексєєвим, який досліджуючи коло суб'єктів попередження злочинів, акцентував на особливій ролі та значенні для досягнення цілей спеціального попередження злочинності діяльності численних органів державного контролю, які при цьому використовують різноманітні засоби та методи виявлення правопорушень та реагування на них. Таким чином вони перешкоджають перетворенню незлочинних

правопорушень у злочини, сприяють усуненню, обмеженню дії широкого кола криміногенних чинників. Відповідно, контролююча діяльність є елементом попередження злочинності [65, с. 351-352].

Так, за даними науковців, які здійснили аналіз практичної діяльності оперативних підрозділів з розгляданого питання, для порушення кримінального провадження у 85 % необхідно провести ревізії для визначення розміру матеріальних збитків, завданих злочином. Стає очевидною домінуюча роль Державної аудиторської служби серед інших органів контролю. При цьому стан взаємодії з Державною аудиторською службою залишається вирішальним чинником ефективного запобігання економічній злочинності та, зокрема, злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів [107, с. 76].

А тому ефективність запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів великою мірою буде залежати від того, наскільки тісно і продуктивно взаємодіють між собою органи прокуратури та контролюючі органи, якою мірою налагоджено спільну діяльність і контакт між ними у боротьбі з різними проявами злочинної діяльності у сфері використання коштів бюджетів різних рівнів.

Отже, підсумовуючи підрозділ в цілому можна зробити висновок, 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.

2.3. Спеціально-кримінологічні заходи запобігання органами прокуратури злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів

Спеціально-кримінологічним запобіганням злочинності у кримінології називається теорія і практика розробки і реалізації методів та заходів руйнівного впливу на явища і процеси, які зумовлюють або можуть зумовлювати активізацію криміногенного потенціалу суспільства у виді злочинних проявів, а також недопущення їх здійснення на різних стадіях злочинної поведінки, тобто на стадіях формування кримінальної мотивації, виникнення умислу на вчинення злочину, готування до злочину та замаху на злочин [27, с. 21].

Крім того, це конкретна системна діяльність щодо запобігання злочинності, змістом якої є різноманітна робота держави та її інститутів, пов'язана з усуненням причин та умов, що безпосередньо породжують окремі види злочинів, а також недопущення їх вчинення на різних стадіях злочинної поведінки. Основною метою спеціально кримінологічного запобігання є усунення причин та умов, що сприяють вчиненню злочинів, зменшення їх кількості, послаблення криміногенної обстановки в регіоні та в країні, недопущення вчинення нових злочинів, виправлення та ресоціалізація осіб, винних у їх вчиненні, або припинення вже розпочатих злочинів [114, с. 357].

Якщо говорити про ефективність спеціально-кримінологічного запобігання, то «вона залежить від того, наскільки правильно та комплексно організована ця діяльність. Забезпечити системність даної діяльності можливо, якщо запобігання злочинності здійснюється на підставі науково обґрунтованої концепції запобігання злочинності. Цінність останньої полягає в тому, що визначені в ній напрямки та заходи запобігання базуються на

глибокому науковому аналізу комплексу криміногенних детермінант, їх впливі на криміналізацію суспільства» [145, с. 143-144].

Як і загальносоціальні заходи запобігання злочинності, зокрема і у бюджетній сфері, спеціально-кримінологічні заходи можуть мати соціальний, правовий, організаційно-управлінський та економічний характер. Різниця між ними полягає лише в тому, що останні спеціально та цілеспрямовано визначені на запобігання злочинам, що пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів.

Визначаючи спеціально-кримінологічні заходи запобігання злочинності вчені-кримінологи використовують в основному два підходи. Так, перший підхід полягає у тому, що протидія злочинності є системою заходів, які спрямовані на усунення, послаблення або нейтралізацію дій криміногенних факторів [63, с. 156]. Відповідно до другого підходу, запобігання злочинності являє собою діяльність пов'язану з усуненням або послабленням причин та умов злочинності, що здійснюють різноманітні державні органи, організації, окремі службові особи та громадяни [26, с. 213].

На думку О.О. Титаренка, розгляд спеціально-кримінологічної протидії економічним злочинам з урахуванням тільки одного підходу було би неповним. Тому, він пропонує при розгляді системи спеціально-кримінологічних заходів запобігання органами прокуратури злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів проводити його у п'яти основних напрямках: 1) загальні заходи спеціально-кримінологічного характеру; 2) заходи, спрямовані на удосконалення роботи щодо виявлення злочинів; 3) заходи, спрямовані на удосконалення роботи щодо виявлення та усунення причин та умов, що сприяють вчиненню злочинів; 4) заходи, спрямовані на удосконалення контролю та нагляду за дотриманням законності в бюджетних установах; 5) заходи щодо удосконалення функціонування системи запобігання злочинам (координація, взаємодія, контроль за виконанням профілактичних заходів, оцінка ефективності

застосування заходів спеціальними суб'єктами тощо) [168, с. 107-108].

Здійснивши аналіз кримінальних проваджень щодо злочинів, вчинених у бюджетній сфері, думки вчених та практичних працівників органів прокуратури з розгляданого питання, а також певні особливості вчинених злочинів можемо виділити низку заходів спеціального запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів, що можуть вживати органи прокуратури в силу наданих їм повноважень. При цьому зробимо зауваження, що віднести кожен конкретний захід запобігання до тієї чи іншої групи з вказаних вище досить складно, оскільки переважну більшість з них можна віднести не до однієї групи заходів, а до декількох одразу, тому ми в подальшому будемо викладати всі виділені нами важливі заходи не відносячи їх до якоїсь конкретної групи.

Зауважимо, що для того щоб ефективно вживати заходи запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів органи прокуратури мають володіти інформацією щодо порушення законодавства про бюджетну систему України. На сьогодні, після оновлення своїх функцій, прокурори можуть отримати таку інформацію під час підтримання публічного обвинувачення в суді, нагляду за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку та представництво інтересів держави в суді у справах, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів. Але працівникам прокуратури слід використовувати й інші способи отримання інформації про бюджетні зловживання.

Так, у сфері публічних закупівель важливим є здійснення постійного комп'ютерного моніторингу останніх.

З цього приводу прокурор Запорізької області В. Романов, зокрема зазначає, «що із набранням чинності Законом України «Про публічні закупівлі» та початком функціонування офіційного порталу оприлюднення інформації про публічні закупівлі ProZorro проведення такого моніторингу

суттєво спрощено, оскільки до цієї системи прикріплено всі документи, пов'язані з процедурою закупівлі (тендерна документація та зміни до неї, документи, що подаються учасниками, копія укладеного договору). Саме їх ретельне опрацювання та подальший аналіз надали змогу прокуратурі області систематично виявляти порушення законодавства у цій сфері та принципово реагувати на них» [140, с. 14].

Наприклад, внаслідок опрацювання відомостей, розміщених в електронній системі публічних закупівель ProZorro, працівниками прокуратури Запорізької області встановлено, що Берестівською сільською радою проведено процедуру відкритих торгів із закупівлі автомобілів спеціальної призначеності (пожежний транспортний засіб). У результаті 29 листопада 2016 року між сільською радою та переможцем – ТОВ «Інтер Авто-Трейдинг» укладено договір про закупівлю двох пожежних автомобілів на загальну суму 2998 тис. грн, поставлення яких слід було виконати до 31 грудня 2016 року. Згідно з умовами договору оплата за автомобілі здійснюється виключно після їх поставлення на адресу сільської ради та підписання актів приймання-передачі. Жодних авансових платежів указаною угодою не передбачено. Крім того, договором встановлено відповідальність ТОВ «Інтер Авто-Трейдинг» за несвоєчасне поставлення автомобілів у розмірі 10% вартості. За інформацією Головного управління Державної казначейської служби України в Запорізькій області, 13 грудня 2016 року на розрахунковий рахунок ТОВ «Інтер Авто-Трейдинг» у повному обсязі перераховано кошти у сумі понад 2,9 млн гривень. Переказування коштів здійснено на підставі видаткової накладної від 8 грудня 2016 року, яка підтверджувала факт постачання та отримання пожежних автоцистерн. Тобто на момент указаної фінансової операції товар мусив бути доставлений на адресу сільської ради. Крім того, 20 грудня 2016 року сільською радою та ТОВ «Інтер Авто-Трейдинг» укладено додаткову угоду про поставлення до 31 січня 2017 року пожежних автоцистерн на конверсійному шасі «Урал».

Надалі, 27 січня 2017 року, між ТОВ «Інтер Авто-Треїдинг» та Берестівською сільською радою складено акт приймання- здачі № 27/01/17, яким таке поставлення підтверджено. Попри те, що ТОВ «Інтер Авто-Треїдинг» не виконало умови договору у частині термінів поставки автомобілів, службові особи сільської ради не вжили заходи до стягнення штрафних санкцій у сумі 299 тис. гривень. За вказаними фактами прокуратурою області 3 лютого 2017 року внесено відомості до ЄРДР про вчинення кримінальних правопорушень, передбачених ч. 2 ст. 364, ч. 1 ст. 366 КК України [140, с. 17-18].

Тому, на нашу думку, для належного запобігання порушенням бюджетного законодавства у сфері публічних закупівель бажано використовувати позитивний досвід органів прокуратури Запорізької області, оскільки у 2017 році завдяки вжитим її працівниками заходам представницького характеру у бюджетній сфері судами задоволено позовів на суму 193,6 млн грн, що є найбільшим показником у державі. Загалом, у період 2016–2017 років задоволено 12 позовних заяв, з яких 5 – про визнання недійсними рішень тендерних комітетів, укладених за їх результатами договорів, повернення необґрунтовано сплачених бюджетних коштів, початок 16 кримінальних проваджень, ініціювання перед Запорізьким обласним територіальним відділенням Антимонопольного комітету України 3 розслідувань за фактами спотворення учасниками результатів закупівель [140, с. 14].

Так, зокрема «організовуючи відповідну роботу, прокуратура Запорізької області поставила за мету забезпечити комплексне реагування на факти порушення бюджетного законодавства задля поновлення порушених інтересів держави. Позитивних результатів щодо захисту економічних інтересів держави вдалося досягти завдяки використанню матеріалів 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. Зокрема, управлінням представництва інтересів громадянина або держави у суді прокуратури області забезпечено постійне опрацювання відомостей щодо результатів проведених процедур закупівель, замовниками яких виступають розпорядники бюджетних коштів Запорізької області. Під час здійснення такої роботи основна увага звертається на додержання законодавства при обранні форми закупівель, відповідність учасників кваліфікаційним критеріям, правомірність визначення переможця тощо» [140, с. 14].

Мі підтримуємо думку, відповідно до якої за умови завершені поставки товару, виконання робіт чи надання послуг у повному обсязі та перерахування бюджетних коштів подальше звернення з позовною заявою до суду недоцільне [140, с. 14]. Отже гарантією забезпечення дієвого захисту державних інтересів має бути своєчасне виявлення порушення положень Закону України «Про публічні закупівлі» та інших нормативних актів, тому працівникам прокуратури слід збирати інформацію про процедури закупівель на стадії обрання замовниками послуг чи товарів переможців за результатами проведених аукціонів.

Так, під час опрацювання відомостей офіційного порталу оприлюднення інформації про публічні закупівлі ProZorro працівниками прокуратури Запорізької області встановлено, що у лютому 2017 року КУ «Міська клінічна лікарня екстреної та швидкої медичної допомоги міста Запоріжжя» за результатами проведених відкритих торгів обрала переможцем ТОВ «Хліб Токмака», з яким у подальшому уклала договір. За допомогою вивчення тендерної документації та документів учасників, прикріплених до вказаної процедури закупівлі, визначено низку кваліфікаційних критеріїв, яким вони повинні відповідати. З-поміж іншого, до них віднесено й вимоги, встановлені у ст. 17 Закону України «Про публічні закупівлі». У наданій ТОВ «Хліб Токмака» довідці засвідчувалось,

що зазначений учасник протягом останніх трьох років не притягувався до відповідальності за порушення, визначене у пункті 4 ч. 2 ст. 6, пункті 1 ст. 50 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді вчинення антиконкурентних узгоджених дій, що стосуються спотворення результатів торгів (тендерів). Водночас на офіційному сайті Антимонопольного комітету України розміщено зведені відомості про рішення органів Комітету про визнання вчинення суб'єктами господарювання порушень законодавства про захист економічної конкуренції, передбачених у пункті 1 ст. 50, пункті 4 ч. 2 ст. 6 Закону України «Про захист економічної конкуренції», у вигляді спотворення результатів торгів (тендерів) та накладення штрафу. У вказаному документі також містилася інформація про те, що рішенням адміністративної колегії Запорізького обласного територіального відділення АМКУ від 25 серпня 2016 року № 14-рш ТОВ «Хліб Токмака» притягнуто до відповідальності за вчинення антиконкурентних узгоджених дій, що стосуються спотворення результатів торгів (тендерів). І більше – рішенням Господарського суду Запорізької області від 20 грудня 2016 року у справі № 908/2793/16 ТОВ «Хліб Токмака» відмовлено у задоволенні позову про визнання незаконним та скасування рішення Комітету від 25 серпня 2016 року № 14-рш. Незважаючи на законодавчу заборону та притягнення ТОВ «Хліб Токмака» до відповідальності за вчинення антиконкурентних узгоджених дій, що стосуються спотворення результатів торгів (тендерів), КУ «Міська клінічна лікарня екстреної та швидкої медичної допомоги міста Запоріжжя» визнала саме вказане підприємство переможцем та уклала з ним договір. Тому, враховуючи викладене 2 березня 2017 року прокуратурою області за фактом замаху на привласнення бюджетних коштів та підроблення офіційних документів службовими особами ТОВ «Хліб Токмака» розпочато кримінальне провадження за ознаками кримінальних правопорушень, передбачених ч. 2 ст. 15, ч. 2 ст. 191, ч. 1 ст. 366 КК України [140, с. 17].

Крім того, в питанні перевірки законності публічних закупівель важливим є налагодження тісної взаємодії з органами Державної аудиторської служби, оскільки відповідно до останніх змін до Закону України «Про публічні закупівлі», коли його доповнили ст.7-1 «Порядок здійснення моніторингу публічних закупівель» проведення моніторингу закупівель покладено саме на цю службу. Відповідно до ч.2 цієї статті рішення про початок моніторингу закупівлі приймає керівник органу державного фінансового контролю або його заступник за наявності, зокрема, інформації отриманої від органів державної влади. А для аналізу даних, що свідчать про ознаки порушення (порушень) законодавства у сфері публічних закупівель, можуть використовуватися, зокрема, дані органів державної влади [47]. Тобто органи прокуратури, як органи державної влади, можуть надавати виявлену ними інформацію про порушення відповідного законодавства до органів Державної аудиторської служби, щоб останні в силу наданих ним Законом України «Про публічні закупівлі» повноважень могли сприяти запобіганню незаконному витрачання бюджетних коштів.

В розгляданому напрямку доцільним буде також періодичне проведення оперативно-профілактичних операцій «Бюджет», спрямованих на виявлення злочинів у сфері публічних закупівель та запобігання нецільовому використанню бюджетних коштів.

Ми також підтримуємо думку Л.М. Давиденко, що проведення із залученням практичних працівників органів прокуратури комплексних перевірок законності здійснення товарно-грошових операцій суб'єктами підприємницької діяльності, що створені при державних підприємствах, а також забезпечення суворого контролю за проходженням бюджетних коштів, спрямованих на адресну державну підтримку аж до безпосереднього їх одержувача сприятиме протидії розгляданому негативному явищу[71, с. 177].

Тому слушною є пропозиція Титаренка О.О. «щодо збільшення терміну зберігання бухгалтерських документів про основні результати фінансово-

господарської діяльності підприємств. Ця прогалина, в деякій мірі, не дає можливості створення доказової бази при розслідуванні економічних злочинів правоохоронними органами, які були вчинені на цих підприємствах 4 або 5 років тому і які відносяться до категорії тяжких та особливо тяжких. Ця обставина заважає проведенню повної документальної ревізії з окремих фактів, що були виявлені правоохоронними органами. Тому також можна підтримати пропозицію того ж Міністерства фінансів України щодо збільшення терміну зберігання звітної бухгалтерської документації підприємства не менш, як п'ять років»[168, с. 112].

Відповідно до вищевказаної позиції пропонуємо п.44.3 ст. 44. Податкового кодексу України «Вимоги до підтвердження даних, визначених у податковій звітності» викласти у наступній редакції:

«44.3. Платники податків зобов'язані забезпечити зберігання документів, визначених у пункті 44.1 цієї статті, а також документів, пов'язаних із виконанням вимог законодавства, контроль за дотриманням якого покладено на контролюючі органи, не менш як 1825 днів з дня подання податкової звітності, для складення якої використовуються зазначені документи, а у разі її неподання - з передбаченого цим Кодексом граничного терміну подання такої звітності».

Також для виявлення фактів порушення бюджетного законодавства або неналежного захисту інтересів держави у бюджетній сфері доцільним буде здійснювати постійний моніторинг судових рішень.

Наприклад, після опрацювання Єдиного державного реєстру судових рішень установлено, що рішенням Господарського суду Запорізької області від 5 квітня 2016 року у справі № 908/406/16 визнано недійсною додаткову угоду до договору підряду, укладеного між комунальним підприємством «Управління капітального будівництва» та ТОВ «Буд-Енерго-Стандарт» за результатами процедури відкритих торгів на виконання робіт з реконструкції Палацу спорту «Юність» у місті Запоріжжі, відповідно до якої між

сторонами проведено взаєморозрахунки. Однак зазначеним рішенням суду не вирішено питання щодо застосування наслідків недійсності правочину. У зв'язку з цим, з метою повернення коштів до державного бюджету Запорізька місцева прокуратура № 2 звернулася із позовом до господарського суду в інтересах держави в особі Запорізької обласної державної адміністрації, КП «Управління капітального будівництва» про стягнення з ТОВ «Буд-Енерго-Стандарт» бюджетних коштів у розмірі понад 4,3 млн грн. У своєму рішенні від 20 липня 2017 року суд погодився із доводами прокуратури і зобов'язав товариство повернути до державного бюджету означену суму[140, с. 15].

Ми також погоджуємось з думкою С.С. Мірошніченко, О.О. Титаренко та В.М. Руфанової, що важливе превентивне значення має отримання повної інформації про керівника та головного бухгалтера бюджетної установи. Так про можливість вчинення цими особами зловживань з бюджетними коштами може свідчити рівень матеріальних доходів, наявність у минулому судимостей за службові зловживання тощо[79, с. 139-140].

Тому важливою складовою перевірки майнового стану, наприклад, головних бухгалтерів та керівників підрозділів, завідувачів відділів державних і комунальних установ, закладів та організацій, головних лікарів, керівників та заступників організацій та їхніх структурних підрозділів – начальників цехів, завідувачів відділів, які виступають одержувачами та розпорядниками бюджетних коштів і є суб'єктами декларування має бути постійний моніторинг у Єдиному державному реєстрі декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування їх щорічних електронних декларацій про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, а також повідомлень про суттєві зміни у майновому стані, котрі вони зобов'язані подавати відповідно до Закону України «Про запобігання корупції».

Крім того, найбільш ефективним такий моніторинг буде у разі створення міжвідомчих робочих груп, які займаються вивченням е-

декларацій, у складі працівників як прокуратури, так і підрозділів Державної фіскальної служби України, Національної поліції України та інших органів. Зокрема, використовуючи вказану форму взаємодії з іншими органами, регіональні прокуратури лише упродовж кількох місяців 2017 року розпочали 4 кримінальні провадження за ознаками кримінальних правопорушень, передбачених ст. 212 КК України, 17 – за ознаками правопорушень, передбачених ст. 368-2 КК України [149, с. 17]. Безсумнівно, що внаслідок такої міжвідомчої форми співпраці можна викривати і факти незаконного збагачення внаслідок нецільового використання бюджетних коштів.

При цьому також необхідно враховувати повідомлення органів Державної фіскальної служби України про встановлені розбіжності між відомостями, зазначеними в декларації про майно, доходи, витрати і зобов'язання фінансового характеру, та наявною податковою інформацією.

Якщо надані повноваження не дають органам прокуратури належним чином реагувати на порушення бюджетного законодавства то слід використовувати можливість інформування про такі факти інші уповноважені органи, а також інформувати вищестояще керівництво таких органів про бездіяльність їх працівників на місцях.

Наприклад, саме у такий спосіб налагоджено взаємодію органів прокуратури Запорізької області із Запорізьким обласним територіальним відділенням Антимонопольного комітету України, яке відповідно до вимог Закону України «Про публічні закупівлі» наділене правом проводити розслідування за фактами порушення законодавства про захист економічної конкуренції та накладати штрафні санкції. Проте, слід зазначити, що ефективна взаємодія між прокуратурою області та територіальним відділенням була налагоджена лише у 2016 році та виключно після притягнення голови вказаного контролюючого органу до дисциплінарної відповідальності. Ініціатором вжиття таких заходів стала прокуратура

області, оскільки Запорізьке обласне територіальне відділення АМКУ самостійно очевидні факти антиконкурентних узгоджених дій учасників, спрямованих на спотворення результатів закупівель, не виявляло. Навіть за умови повідомлення прокуратурою області про такі порушення розслідування за ними не проводилися [140, с. 18].

Як ми вже відмічали у підрозділі 2.1., сьогодні досить часто органи влади та місцевого самоврядування відмовляють у наданні працівникам прокуратури запитуваної інформації. А притягнути посадових осіб таких органів до відповідальності за невиконання вимог прокурора також неможливо, оскільки Законами України «Про прокуратуру» та «Про запобігання корупції» прокурору не надано повноважень щодо витребування необхідної інформації з метою запобігання злочинам, пов'язаним з нецільовим використанням бюджетних коштів. Тому органам прокуратури слід шукати інші шляхи отримання інформації про порушення бюджетного законодавства.

Так, правильно з цього приводу зазначає В. Панібрат, що журналісти, до компетенції яких не належить виявлення, попередження злочинів, мають вільний доступ до необхідної їм інформації. Так, відповідно до ст. 26 Закону України «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні» журналіст має право: вільно одержувати, використовувати, поширювати (публікацію) та зберігати інформацію; відвідувати державні органи, органи місцевого самоврядування, а також підприємства, установи й організації та бути прийнятим їх посадовими особами; відкрито здійснювати записи, в тому числі із застосуванням будь-яких технічних засобів; отримувати вільний доступ до статистичних даних, архівних, бібліотечних і музейних фондів. До того ж за перешкоджання законній професійній діяльності журналістів передбачено кримінальну відповідальність (ст. 171 КК України) [103, с. 47].

Тому важливим джерелом інформації про можливі незаконні прояви у бюджетній сфері можуть бути повідомлення у засобах масової інформації, а

також різноманітних громадських організацій. Отже, постійний моніторинг працівниками прокуратури загальнодержавних і місцевих друкованих та електронних видань на предмет виявлення публікацій про зловживання у бюджетній сфері, а також реагування на відповідні звернення громадських організацій також має бути дієвим засобом щодо запобігання розгляданим злочинам.

Наприклад, за результатами опрацювання повідомлень засобів масової інформації, прокуратурою Івано-Франківської області організовано перевірку матеріалів щодо залучення комунальним підприємством до проведення робіт юридичних осіб, співзасновниками яких були посадові особи цього ж підприємства. З'ясовано, що комунальне підприємство уклало з двома приватними фірмами, співвласниками яких є посадові особи КП, понад 40 договорів на майже 700 тис. грн. А реагуючи на звернення Всеукраїнського руху проти політичної корупції «Під контролем», прокуратура Івано-Франківської області розпочала два кримінальні провадження, одне з яких уже направлено до суду за ч. 5 ст. 191 КК України щодо директора комунального підприємства, який розтратив та використав не за цільовим призначенням бюджетні кошти в сумі 23 млн грн. [16, с. 29].

Крім того важливим джерелом інформації про зловживання з бюджетними коштами можуть бути, зокрема:

- звернення громадян про порушення бюджетних соціальних програм, які полягали у безпосередньому виділенні із відповідних бюджетів пільгових виплат, субсидій та компенсацій;

- звернення представників юридичних осіб про неналежне фінансування соціально-економічних програм із бюджетів, у тому числі невідшкодуванні з бюджету витрат на надання пільг, фінансування бюджетних проектів;

- результати аналізу прокурорської практики у бюджетній сфері;

- звіти фінансових та податкових органів, Рахункової палати [79, с. 189];

- інформація, оприлюднена на офіційних інтернет-сайтах Міністерства фінансів України, Державної аудиторської служби України, Державної казначейської служби та інших.

Вся отримана інформація має бути належним чином опрацьована і оформлена та у порядку, передбаченому КПК України, реалізована шляхом відкриття слідчими прокуратури відповідних кримінальних проваджень, за наявності на те підстав.

Наприклад, відповідно до ч.3 Розділу II Інструкції про порядок розгляду звернень і запитів та особистого прийому громадян в органах прокуратури України від 20 грудня 2017 р. у разі отримання від окремих громадян заяв і повідомлень про вчинення кримінальних правопорушень, останні вирішуються в органах прокуратури відповідно до вимог кримінального процесуального законодавства та Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань, затвердженого наказом Генеральної прокуратури України від 06 квітня 2016 року № 139 [52].

Цю діяльність органам прокуратури можна здійснювати до того часу, доки вони уповноважені здійснювати функцію досудового розслідування. Після того, як прокуратура буде позбавлена даної функції, отримані матеріали слід буде передавати до органів, уповноважених здійснювати досудове розслідування щодо злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, а потім прокурори будуть здійснювати процесуальне керівництво досудовим розслідуванням у таких кримінальних провадженнях.

Важливе значення має постійний контроль органами прокуратури за здійсненням підрозділами Департаменту протидії злочинності у сфері економіки Національної поліції України оперативного супроводу цільового використання видатків державного та місцевого бюджетів, а також за

проведенням гласних на негласних слідчих і розшукових дій у кримінальних провадженнях щодо злочинів, вчинених у бюджетній сфері.

Це обумовлено тим, що злочини, пов'язані із заволодінням бюджетними коштами, характеризуються високою латентністю, а особи, які мають злочинний умисел на заволодіння бюджетними коштами, – це, як правило, високоосвічені люди, і перш ніж його реалізувати, вони здійснюють ретельну підготовку до вчинення злочину. Тому для того щоб попередити такий складний злочин на початковій стадії, правоохоронцям необхідно задіювати увесь наявний арсенал сил і засобів, передбачених відповідними профільними законами, що регулюють роботу оперативних підрозділів, а так само й уніфіковані та універсальні можливості КПК України. Отже, якщо правоохоронцями отримано означену інформацію, перевірено її та внесено до Єдиного реєстру досудових розслідувань, слідчий може звернутися до прокурора з клопотанням про проведення НСРД. Прокурор, розглянувши його, має переконатися у додержанні всіх вимог закону. Насамперед НСРД можуть проводитись лише у випадках, якщо відомості про злочин та особу, яка його вчинила, неможливо отримати в інший спосіб, а також якщо вони передбачені ст.ст. 260–264 (у частині дій, що проводяться на підставі ухвали слідчого судді), 267, 269, 269-1, 270, 271, 272, 274 КПК України, виключно у кримінальному провадженні щодо тяжких або особливо тяжких злочинів. При цьому слідчим та прокурором повинні бути витримані усі вимоги закону, передбачені ст.ст. 246–257 КПК України [139, с. 53-54].

Ми підтримуємо позицію І. Рогатюка, що при розслідуванні тяжкого чи особливо тяжкого злочину у бюджетній сфері, можливо, почасти необхідно проводити НСРД, пов'язані із втручанням у приватне спілкування:

- 1) аудіо-, відеоконтроль особи;
- 2) арешт, огляд і виїмка кореспонденції;
- 3) зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж;
- 4) зняття інформації з електронних інформаційних систем.

Крім того, на думку цього вченого, найбільш доцільним та ефективним для боротьби із вказаною групою злочинів, буде також проведення: аудіо-, відеоконтролю особи; зняття інформації з транспортних телекомунікаційних мереж; зняття інформації з електронних інформаційних систем, моніторингу банківських рахунків, що передбачено законодавцем у ст. 269-1 КПК України, і, звичайно, такої комплексної дії, як контроль за вчиненням злочину [139, с. 53-54].

Також підтримуємо пропозицію С.С. Мірошніченко, О.О. Титаренко та В.М. Руфанової, що для ефективного супроводження видатків оперативним підрозділам Департаменту протидії злочинності у сфері економіки Національної поліції України рекомендується складати бюджетний паспорт в якому за галузевим принципом слід накопичувати інформацію про можливі зловживання з бюджетними коштами щодо будівництва та ремонту доріг; шкіл, лікарень, об'єктів соціально-культурного призначення; закупівлі медичного обладнання, ліків, вакцин; підтримку виробництва продукції тваринництва та рослинництва тощо. Запровадження такого паспорта забезпечить постійний моніторинг процесу використання бюджетних коштів [79, с. 140-141].

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.

Підсумовуючи підрозділ зазначимо, 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 до другого розділу

Отже, дослідження правової регламентації та діяльності органів прокуратури із запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів дозволяє зробити наступні висновки:

1. Додатково 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.

2. Констатовано, що на сьогодні відсутній єдиний нормативний акт, який повною мірою регламентував би 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 та 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 заходів запобігання злочинності як загалом, так і у бюджетній сфері, зокрема.

Так, доведено, що КПК України та Закон України «Про прокуратуру» потребують приведення у відповідність до норм Конституції України та потреб практичної прокурорської діяльності. У чинній редакції Закону України «Про прокуратуру», де у ст.2 визначаються розглядані функції, на першому місці залишається функція підтримання державного обвинувачення в суді, про публічне обвинувачення згадка відсутня. Також у ст.3 КПК визначено поняття «державне обвинувачення», а про публічне знову жодної згадки. Тому з метою уніфікації визначень та унеможливлення їх різного тлумачення слід замінити словосполучення «державне обвинувачення», що

використовується у КПК та Законі України «Про прокуратуру» на термін «публічне обвинувачення».

Крім того у ст.2 Закону України «Про прокуратуру» залишилась функція нагляду за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство. Це також є недопустимим і суперечить ч.3 ст.2 цього ж закону, де зазначено, що на прокуратуру не можуть покладатися функції, не передбачені Конституцією України. Тому вищесказане вимагає внесення відповідних змін до Закону України «Про прокуратуру», де другу функцію органів прокуратури слід викласти у редакції, аналогічній конституційній: нагляд за негласними та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку. Потребує внесення змін також ст.25 розгляданого закону «Нагляд за додержанням законів органами, що провадять оперативно-розшукову діяльність, дізнання, досудове слідство» з урахуванням оновлених функцій прокуратури.

Доведено, що незмінним слід залишити надане органам прокуратури право здійснювати координаційну діяльність правоохоронних органів відповідного рівня у сфері протидії злочинності. Оскільки ця функція не суперечить іншим конституційним функціям органів прокуратури і здатна бути дієвим інструментом у запобіганні злочинам, що вчиняються у бюджетній сфері.

У ч.2 ст.59 Закону України «Про запобігання корупції» слід 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 та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку.

Пропонується доповнити БК окремим розділом «Запобігання порушенням бюджетного законодавства», у якому передбачити перелік правоохоронних органів, що уповноважені здійснювати діяльність щодо запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних

коштів та 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 з порушенням бюджетного законодавства;

2) організація і процесуальне керівництво досудовим розслідуванням у кримінальних провадженнях, пов'язаних з порушенням бюджетного законодавства, вирішення відповідно до закону інших питань під час таких кримінальних проваджень, нагляд за негласними та іншими слідчими і 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'язаної з незаконним використанням бюджетних коштів.

Встановлено, що на сьогодні існує потреба у виданні нових наказів, що стосуються детальної регламентації оновлених функцій органів прокуратури щодо здійснення ними представницької діяльності та нагляду за негласними та іншими слідчими і 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 та інші документи методичного спрямування. Наприклад, актуальною є розробка методичних рекомендацій щодо практики застосування матеріальних та процесуальних норм закону про кримінальну відповідальність за злочини пов'язані з нецільовим використанням бюджетних коштів.

Висловлюється пропозиція щодо прийняття міжвідомчих нормативних актів стосовно порядку взаємодії правоохоронних органів, що здійснюють

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

3. Встановлено, що за функціональним призначенням та колом повноважень система суб'єктів запобігання злочинності, пов'язаній з незаконним використанням бюджетних коштів має наступний вигляд:

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

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

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

4) державні органи, що 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).

Констатовано, 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.

4. Обґрунтовано необхідність у підвищенні розміру штрафу, як одного з покарань за злочин, передбачений ст.210 КК України, встановивши його в ч.1 цієї статті у межах від 10000 до 20000, а в ч.2 у розмірі від 20000 до 50000 неоподатковуваних мінімумів доходів громадян.

5. 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 та головних бухгалтерів бюджетних установ, які зобов'язані відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» подавати такі декларації;

- 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 щодо запобігання розгляданим злочинам.

6. Підтримується пропозиція щодо збільшення терміну зберігання бухгалтерських документів про основні результати фінансово-господарської діяльності підприємств до 5 років.

7. Наголошується на важливості постійного контролю органами прокуратури за здійсненням підрозділами Департаменту протидії злочинності у сфері економіки Національної поліції України оперативного супроводу цільового використання видатків державного та місцевого бюджетів, а також за проведенням гласних на негласних слідчих і розшукових дій у кримінальних провадженнях щодо злочинів, вчинених у бюджетній сфері.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено нове вирішення наукової задачі щодо створення науково обґрунтованої системи запобігання органами прокуратури злочинам, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів, розроблення на цій основі пропозицій з удосконалення чинного законодавства та практики його застосування, зокрема:

1. У кримінології немає ще 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.

2. 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'єктивної інформації про стан злочинності у цій

сфері.

3. 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 має місце корисливі мотиви; заподіюють шкоди правам та інтересам громадян, суспільству та 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 ним шляхом зловживання службовим становищем, шахрайства.

4. Встановлено, що характеристика осіб, які вчиняють злочини, пов'язані з незаконним використанням бюджетних коштів, має свої особливості, які 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.

6. Констатовано, що на сьогодні відсутній єдиний нормативний акт, який повною мірою регламентував би 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 та 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 заходів запобігання злочинності як загалом, так і у бюджетній сфері.

7. Запропоновано у ч. 2 ст. 59 Закону України «Про запобігання корупції» слід 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 та іншими слідчими і розшуковими діями органів правопорядку. Пропонується доповнити БК окремим розділом «Запобігання порушенням бюджетного законодавства», у якому передбачити перелік правоохоронних органів, що уповноважені здійснювати діяльність щодо запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів та визначити їх відповідні повноваження.

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

9. 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 та інші документи методичного спрямування. Наприклад, актуальною є розробка методичних рекомендацій щодо практики застосування матеріальних та процесуальних норм закону про кримінальну відповідальність за злочини пов'язані з нецільовим використанням бюджетних коштів.

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

11. 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 та головних бухгалтерів бюджетних установ, які зобов'язані відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» подавати такі декларації;

- 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 щодо запобігання розгляданим злочинам.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Акутаев Р.М. Латентная преступность: актуальность проблемы и понятие. *Гос-во и право*. 1997. № 12. С. 79–87.
2. Анисимов Ю.Л. Квалификация преступлений в сфере бюджетных отношений: дис. ... канд. юрид. наук. Н. Новгород, 2002. 235 с.
3. Антонян Ю.М. Причины преступного поведения. М., 1992. 208 с.
4. Арутюнян К.С. Уголовно-правовые и криминологические аспекты борьбы с преступлениями, совершаемыми в сфере распределения и использования бюджетных средств: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2007. 27 с.
5. Аскин Я.Ф. К вопросу о категориях детерминизма. *Современный детерминизм и наука: сб. статей*. В 2 т. Т. 1. Новосибирск: Наука, Сиб. отдние, 1975. С. 31-34.
6. Аскин Я.Ф. Философский детерминизм и научное познание. М.: Мысль, 1977. 188 с.
7. Бабенко А.М. Запобігання органами внутрішніх справ незаконному культивуванню наркотиковмісних рослин: дис... канд. юрид. наук. Київ, 2007. 263 с.
8. Бандурка А.М., Давыденко Л.М. Преступность в Украине: причины и проиводействие: монография. Харьков: Гос. спец. изд-во «Основа», 2003. 368 с.
9. Бандурка О., Радченко В. Методологічні засади визначення вартості злочину щодо пересічної особи. *Право України*. 2001. № 4. С. 93–97.
10. Бандурка О.М. Чинники, що впливають на стан злочинності у сфері економіки. *Шлях України до економічної безпеки: матер. наук.-практ. конференції* (Харків, 16-17 квіт. 2007 р.). Харків: Нац. ун-т внутр. справ, 2004. С. 3.

11. Бойко Н. Проблеми представницької діяльності в умовах законодавчих змін. *Вісник прокуратури*. № 1. 2017. С. 33-37.
12. Бойков Д.А. Нецелевое расходование бюджетных средств: криминологический и уголовно-правовой аспекты: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2005. 22 с.
13. Борисов В.І. Дослідження інститутом вивчення проблем злочинності АПрН України якості законодавства та правозастосовчої діяльності у сфері боротьби зі злочинністю. *Теоретичні основи забезпечення якості кримінального законодавства та правозастосовчої діяльності у сфері боротьби зі злочинністю в Україні*: матер. наук. конф. (Харків, 15 травня 2009 р.). Харків: Право, 2009. С. 14-22.
14. Брус І. Визначення підстав для представництва прокурором інтересів держави: проблемні питання. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2017. № 4(16). С. 29–37 URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/4-2017/brus.pdf>. (Дата звернення: 10.02.2018 р.).
15. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-17: редакція від. 01.01.18 URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>. (Дата звернення 10.02.2018 р.).
16. В Івано-франківській області викрито корупційні правопорушення, вчинені посадовцями поліції, органів влади та місцевого самоврядування. *Вісник прокуратури*. №12. 2016. С. 28-29.
17. Вказівка першого заступника Генерального прокурора щодо єдиного порядку обліку злочинів у сфері економіки від 02.06.2004 р. № 12-157 окв. URL: <http://www.gp.gov.ua>. (Дата звернення: 10.02.2018 р.).
18. Волинець Р.А. Кримінальна відповідальність за порушення бюджетного законодавства України (ст. 210 КК України): моногр. К.: ВД «Дакор», 2012. 184 с.

19. Воробей П.А., Коржанський М.Й., Щупаковський В.М. Завдання і дія кримінального закону. Київ. 1997. 158 с.
20. Геєць В. Бюджетна політика в Україні: проблеми та перспективи. *Дзеркало тижня*. 2004. № 5 (480).
21. Гетьманець О.П. Напрямки вдосконалення нормативно-правового забезпечення бюджетного контролю URL: http://www.nbu.gov.ua/portal/natural/vkhnu/Pravo/2009_841/32.pdf. (Дата звернення: 10.02.2018 р.).
22. Гладун О.З. Детермінанти злочинів проти порядку виконання бюджету. *Вісник Запорізького юридичного інституту Дніпроп. держ. ун-ту внутр. справ*. 2009. № 4. С. 159-164.
23. Гладун О.З. Злочини проти порядку виконання бюджету: кримінологічна характеристика, детермінація та запобігання : автореф. дис ... канд. юрид. наук. Київ, 2012. 16 с.
24. Голіна В. В. Спеціально-кримінологічне попередження злочинів (теорія і практика): автореф. дис. ... докт. юрид. наук: спец. Харків, 1994. 44 с.
25. Голіна В. Запобігання злочинності: проблеми оптимізації соціальної активності. *Вісник Академії правових наук України*. 2006. № 3 (46). С. 213-220.
26. Голіна В. Спеціально-кримінологічне попередження злочинів (теорія і практика): дис... д-ра юрид. наук. Х., 1994. 233 с.
27. Голіна В.В. Запобігання злочинності (теорія і практика): навч. посіб. Х.: Нац. юрид. акад. України, 2011. 120 с.
28. Голіна В.В. Злочинності – організовану протидію. Х.: Рубікон, 1998. 128 с.
29. Гуторова Н.О. Кримінально-правова охорона державних фінансів: монографія. Харків: Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2001. 384 с.

30. Давиденко Л.М. Поняття і значення кримінологічної характеристики злочинів, пов'язаних із порушенням порядку заняття господарською і банківською діяльністю. Донецький ін-т внутр. справ при Донецьк. держ. ун-ті: *Проблеми правознавства та правоохоронної діяльності. Збірник наукових статей*. 2002. Донецьк: ДІВС, 2002. №2. С. 192–196.

31. Давиденко М.Л. Незаконне підприємництво: кримінологічне дослідження: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2004. 20 с.

32. Давиденко М.Л., Новікова Л.В. Кримінологічна характеристика злочинів у сфері інтелектуальної. *Форум права*. 2009. № 1. С. 123–129.

33. Дарнопих Г. Ю. Актуальні проблеми запобігання злочинам економічної спрямованості у сфері паливно-енергетичного комплексу. *Теоретичні основи забезпечення якості кримінального законодавства та правозастосовної діяльності у сфері боротьби зі злочинністю в Україні: матер. наук. конф., 15 травня 2009 р.* / ред. кол. В.І. Борисов (гол.ред.) та ін. Харків : Право, 2009. 304 с.

34. Демків Р.Я. Правове регулювання як юридичне явище: окремі аспекти розуміння. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2015. Серія Право. Випуск 34. Том 1. С. 19-22.

35. Джужа О.М., Моїсеєв Є.М., Василевич В.В. та ін. Кримінологія: навчально-методичний посібник / За заг. ред. О.М. Джужи. К.: Атіка, 2003. 400 с.

36. Дудоров О.О. Злочини у сфері господарської діяльності: кримінально-правова характеристика: монографія. К.: Юридична практика, 2003. 924 с.

37. Душейко Г.О. Організаційно-тактичні основи реалізації оперативно-розшукової інформації в стадії порушення кримінальної справи: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2000. 233 с.

38. Дьомін Ю. Функції органів прокуратури в контексті конституційних змін. *Вісник Національної академії прокуратури України*. № 3 (45). 2016. С. 20-28.

39. Дяченко В. Захист військовим прокурором інтересів держави в умовах сучасних законодавчих змін. *Науковий часопис Національної академії прокуратури України*. 2017. № 4 (16). С. 38–57 URL: <http://www.chasopysnapu.gp.gov.ua/chasopys/ua/pdf/4-2017/dyachenko.pdf>.

(Дата звернення: 10.02.2018 р.).

40. Загальна теорія держави і права / За ред.. акад. АПрН України, д.ю.н., проф. В.В. Копейчикова. К.: Юрінком. 1997. 320 с.

41. Закалюк А.П. Курс сучасної української кримінології: теорія і практика: у 3 кн. К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2007. Кн. 2 : Теоретичні засади та історія української кримінологічної науки. 712 с.

42. Закалюк А.П. Курс сучасної української кримінології: теорія і практика: У 3 кн. Кн. 1. К.: Видавничий Дім «Ін Юре», 2007. 423 с.

43. Закон України «Про запобігання корупції» URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>. (Дата звернення: 10.02.2018 р.).

44. Закон України «Про оперативно-розшукову діяльність» URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2135-12>. (Дата звернення: 10.02.2018 р.).

45. Закон України «Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю» URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3341-12>. (Дата звернення: 10.02.2018 р.).

46. Закон України «Про прокуратуру» URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1697-18>. (Дата звернення: 10.02.2018 р.).

47. Закон України «Про публічні закупівлі» URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/922-19>. (Дата звернення: 10.02.2018 р.).

48. Зелинский А.Ф. Криминология: Курс лекций. Х.: Прапор, 1996. 260 с.

49. Зелінський А.Ф. Кримінологія. Навчальний посібник. Х.: Рубікон, 2000. 240 с.
50. Иванов В.Г. Причинность и детерминизм. Л.: Наука, Ленингр. отделение, 1974. 144 с.
51. Иванов Ю.Ф., Джужа О.М. Кримінологія: навч. посіб. К.: ПАЛИВОДА А.В., 2008. 292 с.
52. Інструкція про порядок розгляду звернень і запитів та особистого прийому громадян в органах прокуратури України. Затверджена наказом Генеральної прокуратури України 20 грудня 2017 року № 357. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/gl.html? m=publications& t=rec&id=94102>. (Дата звернення: 10.02.2018 р.).
53. Казак О. Діяльність прокурора регіональної прокуратури з питань представництва в суді законних інтересів держави. *Вісник Національної академії прокуратури України* №3 (45). 2016. С. 29-34.
54. Кальман А.Г. Христич И.А. Понятийный аппарат современной криминологии. Терминологический словарь. Под. общей ред. Голины В.В. Х.: Изд-во ОО ТО «Гимназия», 2005. 272 с.
55. Кальман О.Г. Стан і головні напрямки попередження економічної злочинності в Україні: теоретичні та прикладні проблеми: монографія. Харків, Гімназія, 2003. 352 с.
56. Карпов А.Г. Нецелевое расходование бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов: дис. ... канд. юрид. наук. Нижний Новгород, 2007. 251 с.
57. Коваленко В.В. Профілактика економічної злочинності в Україні: концептуальні засади, організаційно-правові основи, проблеми управління: Монографія. Харків: Вид-тво Нац. ун-ту внутр. справ, 2004. 211 с.
58. Ковалкин А.А. Личность преступника и некоторые способы её криминологического анализа. *Проблемы изучения личности*

правонарушителя: Сборник научных трудов. М.: ВНИИ МВД СССР, 1984. С. 158-159.

59. Конституція України від 28 червня 1996 р. *Голос України.* 1996. №138.

60. Короткий тлумачний словник української мови / [ред. Д.Г. Гринчишина]. 2-ге вид., пероб. і допов. К.: Рад.шк., 1988. 320 с.

61. Кравчук С. Основні причини поглиблення економічної злочинності в Україні. *Право України.* 2002. №11. С. 54–56.

62. Кравчук С.Й. Економічна злочинність в Україні: курс лекцій. К.: Кондор, 2009. 120 с.

63. Криминология / под ред. Иванова Л.О. М.: Изд-во МГУ, 1994. 501 с.

64. Криминология и профилактика преступлений. Учебник. Под ред. докт. юрид. наук А.И. Алексеева. М.: МВШМ МВД СССР, 1989. 431 с.

65. Криминология: Учебник / Под общ. ред. А.И. Долговой М.: Издат. группа ИНФРА•М - НОРМА, 1997. 784 с.

66. Криминология: Учебник / Под ред. Б.В. Коробейникова, Н.Ф. Кузнецовой, Г.М. Миньковского. М.: Юрид. лит., 1988. 384 с.

67. Криминология: Учебник / Под ред. Н.Ф. Кузнецовой, Г.М. Миньковского. М.: Изд-во МГУ, 1994. 415 с.

68. Криминология: Учебник / Под. ред. акад. В.Н. Кудрявцева, проф. В.Е. Эминова. М.: Юрист, 1997. 512.

69. Криминология: Учебник для вузов. Под общ. ред. д.ю.н., проф. А.И. Долговой. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Издательство Норма, 2003. 848 с.

70. Криминология: учебник. Под общ. ред. А.И. Долговой. М.: Норма, 1997. 784 с.

71. Криминологія (Особлива частина): навчальний посібник. Кол. авторів: Блага А.Б., Васильєв А.А., Давиденко Л.М. та ін.; за заг. ред. О.М. Литвинова. Х.: Золота миля, 2011. 342 с.

72. Кримінологія: Загальна та Особлива частини: [Підручник для студентів юрид. спец. вищ. навч. закладів] / І.М. Даньшин, В.В. Голіна, О.Г. Кальман, О.В. Лисодєд; За ред. проф. І.М. Даньшина. Харків: Право, 2003. 352 с.

73. Кримінологія: Загальна та Особлива частини: підручник / І.М. Даньшин, В.В. Голіна, М.Ю. Валуйська та ін.; за заг. ред. В.В. Голіни. 2-ге вид. перероб. і доп. Х. : Право, 2009. 288 с.

74. Кримінологія: Особлива частина: навч. посібник / За ред. І.М. Даньшина. Х.: Право, 1999. 232 с.

75. Кримінологія: підручник / В.В. Голіна, Б.М. Головкін, М.Ю. Валуйська та ін.; за ред. В.В. Голіни, Б.М. Головкіна. Х.: Право, 2014. 440 с.

76. Кудрявцев В. Н. Правовая наука и актуальные вопросы укрепления социалистической законности. Коммунист. 1976. С. 87.

77. Кудрявцев В.Н. Причинность в криминологии (О структуре индивидуального преступного поведения), М., «Юридическая литература», 1968. 176 с.

78. Кузнецова Н.Ф. Проблемы криминологической детерминации. М.: Изд-во Моск. Ун-та, 1984. 232 с.

79. Кулаков В.В., Лень В.В., Мірошніченко С.С., Руфанова В.М., Титаренко О.О. Запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів: наук.-практ. посіб. Запоріжжя: Дніпровський металург, 2011. 289 с.

80. Куліш А.М. Організаційно-правове забезпечення статусу працівників податкової міліції України: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2003. 177 с.

81. Курс кримінології: Загальна частина: Підручник: У 2 кн. / О.М. Джужа, П.П. Михайленко, О.Г. Кулик та ін.; За заг. ред. О.М. Джужи. К.: Юрінком Інтер, 2001. 352 с.

82. Курс кримінології: Особлива частина: Підручник: У 2 кн. / М.В. Корнієнко, Б.В. Романюк, І.М. Мельник та ін.; За заг. ред. О.М. Джужи. К.: Юрінком Інтер, 2001. 480 с.

83. Курс советской криминологии: Предмет. Методология. Преступность и ее причины. Преступник / Под ред. В.Н. Кудрявцева, И.И. Карпеца, Б.В.Коробейникова. М.: Юрид. лит., 1985. Т. 1. 415 с.

84. Куц В.М. Кириченко О.В. Неправдиве повідомлення про загрозу громадській безпеці (кримінально-правова характеристика та заходи протидії): монографія. К., Х.: Харків юридичний, 2006. 212 с.

85. Логинов Е. Борьба с российской организованной преступностью: международный аспект. *Законность*. 1998. № 7. С. 36-39.

86. Лук'яненко С.О. Кримінологічна характеристика злочинів у кредитно-фінансовій системі та їх запобігання в Україні: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К., 2006. 19 с.

87. Майстренко М.М. Факторний аналіз злочинів, причини та умови злочинів: основний зміст понять та їх співвідношення. *Науковий вісник Львівського держ. ун-ту внутр. справ*. 2009. № 3. С. 278–285.

88. Макаров А.В. Преступность в бюджетной сфере: понятие, тенденции, предупреждение: дис. ... доктора юрид. наук. СПб., 2005. 399 с.

89. Медицький І.Б. Вплив соціальних факторів на злочинність в умовах становлення незалежної Української держави: монографія. Івано-Франківськ, 2007. 222 с.

90. Мельник М.І. Корупція – корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії): монографія. К.: Юридична думка, 2004. 400 с.

91. Милуков С.Ф. Учет личности преступника в деятельности аппаратов БХСС: учебное пособие. Горький: Горьковская высшая школа МВД СССР, 1985. 34 с.

92. Мінаєва І.М. Складові поняття «Публічна влада». ХарPI НАДУ URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2008-1/doc/4/10.pdf>. (Дата звернення: 10.02.2018 р.).

93. Мінченко С.І. Основні напрями загальносоціальної профілактики злочинності в Україні. *Науковий вісник Київського нац. ун-ту внутр. справ*. 2009. № 5. 45-47.

94. Мірошніченко С.С. Головні напрямки діяльності органів прокуратури з попередження організованої злочинності: дис. ... канд. юрид. наук. Харків, 2016. 260 с.

95. Наєнко В. Види порушень законодавства про бюджетну систему та відповідальність за них. *Юридичний журнал*. 2004. № 9 (27). С. 32–34.

96. Наказ Генерального прокурора «Про координацію діяльності правоохоронних органів у сфері протидії злочинності та корупції» № 1/1ГН 16 січня 2013 р. URL: https://www.gp.gov.ua/ua/gl.html?_m=publications&_t=rec&id=94102. (Дата звернення: 10.02.2018 р.).

97. Наказ Генерального прокурора України «Про основні засади організації роботи в органах прокуратури України» від 19 січня 2017 р. №15. URL: http://www.gp.gov.ua/ua/file_downloader.html?_m=fslib&_t=fsfile&_c=download&file_id=201211. (Дата звернення 30.04.2018 р.).

98. Наркозлочинність: кримінологічна характеристика та запобігання. Науково-практичний посібник А.А. Бова, В.І. Женунтій, А.П. Закалюк та ін.; за заг. ред. А.П. Закалюка. К., 2006. 296 с.

99. Никофорчук Д.Й., Заблоцька О.Ю., Николаюк С.І. Протидія злочинам, що пов'язані з порушенням бюджетного законодавства (ст. ст. 210, 211, 175 КК): наук.-практ. посібник. К.: КНТ, 2006. 88 с.

100. Новикова Ю.В. История зарождения и становления теории криминологической характеристики преступлений. *История государства и права*. 2007. № 3. С. 4–7.
101. Орловська Н.А. До питання про предмет спеціальної конфіскації. *Новітні кримінально-правові дослідження – 2016*: зб. наук. пр. / відп. ред. О.В. Козаченко. Миколаїв: Іліон, 2016. С. 44–47.
102. Орловська Н.А. До питання про «відповідальність юридичних осіб» за транскордонні злочини. *Вісник Південного регіонального центру Національної академії правових наук України*. 2017. № 10. С. 162–169.
103. Панібрат В. Е-декларування та участь у цьому процесі прокуратури Дніпропетровщини. *Вісник прокуратури*. №10. 2017. С. 46-48.
104. Петров Э.И., Марченко Р.Н. и др. Криминологическая характеристика и предупреждение экономических преступлений: учеб. пособие. М., 1995. 84 с.
105. Пивоваров В. Фактори існування і відтворення фінансової злочинності. *Право України*. 2003. № 3. С. 65–69.
106. Пивоваров В.В. Податкова і кредитно-фінансова злочинність: криминологічна характеристика та попередження: автореф. дис. ... наук. ступеня канд. юрид. наук. Харків, 2003. 20 с.
107. Пивоваров В.В., Щербина Л.І. Взаємодія органів досудового слідства та дізнання при розслідуванні кримінальних справ: монографія. Х.: Право, 2006. 176 с.
108. Пионтковский А.А. Проблема причинной связи в праве. *Ученые записки ВИЮН СССР и ВЮУ Вооруженных сил СССР*. М., 1949. С. 33–39.
109. Положення «Про Державну аудиторську службу України» від 3 лютого 2016 р. № 43. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/43-2016-%D0%BF>. (Дата звернення: 29.02.2018 р.).

110. Положення «Про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі із злочинністю та корупцією» URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/229/2000>. (Дата звернення: 30.04.2018 р.).

111. Порядок взаємодії між органами державної контрольно-ревізійної служби та органами прокуратури, внутрішніх справ і Служби безпеки України, затверджений наказом Голов ДКРС, МВС, СБУ та Генпрокуратури від 19.10.2006 р. №346/1025/685/53. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1166-06>. (Дата звернення: 30.04.2018 р.).

112. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо створення Фінансової поліції» від 15.03.2016. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=58401. (Дата звернення 10.02.2018 р.).

113. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=57209. (Дата звернення: 10.02.2018 р.).

114. Правова система України: історія, стан та перспективи : [у 5-ти т. / за заг. ред. В.В. Сташиса]. Харків: Право, 2008. Т. 5 : Кримінально-правові науки. Актуальні проблеми боротьби зі злочинністю в Україні. 840 с.

115. Предупреждение хищений государственного и общественного имущества / Под ред. проф. И.Н. Даньшина. Х., 1988. 114 с.

116. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» (в частині забезпечення реалізації функцій прокуратури): проект Закону України від 23 вересня 2016 р. №5177 URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60096. (Дата звернення: 20.02.2018 р.).

117. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» (в частині реформування прокуратури відповідно до європейських стандартів): проект Закону України від 6 жовтня 2016 р. №5177-1 URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60211. (Дата звернення: 30.04.2018 р.).

118. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» (в частині забезпечення реалізації функцій прокуратури): проект Закону України від 23 вересня 2016 р. №5177. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60096. (Дата звернення 10.02.2018 р.).

119. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» (в частині реформування прокуратури відповідно до європейських стандартів): проект Закону України від 6 жовтня 2016 р. №5177-1 URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60211. (Дата звернення: 10.02.2018 р.).

120. Про затвердження Інструкції зі складання статистичного звіту про роботу прокурора: Наказ Генерального прокурора України від 14 березня 2005 р. № 17 URL: <http://www.gp.gov.ua>. (Дата звернення: 10.02.2018 р.).

121. Про затвердження Положення про порядок ведення Єдиного реєстру досудових розслідувань: Наказ Генеральної прокуратури України від 06.04.2016 р. №139: редакція від 30.06.2017 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z0680-16/page>. (Дата звернення 13.01.2018 р.).

122. Про затвердження Порядку забезпечення органами державної контрольно-ревізійної служби повернення коштів державного і місцевих бюджетів та державних цільових фондів, використаних підприємствами, установами й організаціями не за цільовим призначенням, та/або не повернутих бюджетам чи фондам позик і кредитів: Наказ Міністерства фінансів України від 14.11.2000 р. № 275: втратив чинність 08.08.2002 р. *Офіційний вісник України*. 2000. № 48. Ст. 2103.

123. Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ: Постанова Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2002 р. № 228: за станом на 24 січня 2011 р. *Офіційний вісник України*. 2002. № 9. С. 101.

124. Про заходи щодо забезпечення наповнення державного бюджету та посилення фінансово-бюджетної дисципліни: Указ Президента України від 28.02.1997 р. №187/97: за станом на 31 січ. 2004 р. *Офіційний вісник України*. 1997. № 10. С. 12.

125. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів органами, які проводять оперативно-розшукову діяльність. Наказ Генерального прокурора України 3 грудня 2012 р. № 4/1Гн. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/gl.html? m=publications& t=rec&id=94102>. (Дата звернення: 10.02.2018 р.).

126. Про організацію прокурорського нагляду за додержанням законів спеціальними підрозділами та іншими органами, які ведуть боротьбу з організованою злочинністю. Наказ Генерального прокурора України 21 березня 2013 р. № 4/2Гн. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/gl.html? m=publications& t=rec&id=94102>. (Дата звернення: 10.02.2018 р.).

127. Про організацію роботи органів прокуратури щодо представництва інтересів громадянина або держави в суді та їх захисту при виконанні судових рішень. Наказ Генерального прокурора України 28 травня

2015 р. № бгн. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/gl.html? m=publications& t=rec&id=94102>. (Дата звернення 10.02.2018 р.).

128. Про результати роботи Головного слідчого управління Генеральної прокуратури та слідчих регіональних прокуратур за 2017 рік. Інформація Генеральної прокуратури України від 12.01.2018. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/news.html? m=publications& t=rec&id=222027&fp=4> Q. (Дата звернення 12.01.2018 р.).

129. Про стан фінансово-бюджетної дисципліни, заходи щодо посилення боротьби з корупцією та контролю за використанням державного майна і фінансових ресурсів: Постанова Кабінету Міністрів України від 26 листопада 2006 р. № 1673: за станом на 18 липн. 2007 р. *Офіційний вісник України*. 2006. № 49. С. 53.

130. Про схвалення Концепції реформування місцевих бюджетів: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 23 травня 2007 р. № 308-р: за станом на 21 липня 2010 р. *Офіційний вісник України*. 2007. № 38. С. 12.

131. Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 травня 2005 р. № 185-р.: редакція від 17.12.2016 р. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/158-2005-%D1%80>. (Дата звернення: 10.02.2018 р.).

132. Проект Закону України "Про Фінансову поліцію" від 15.03.2016. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58400. (Дата звернення: 10.02.2017 р.).

133. Проект Закону України «Про внесення змін до статті 210 Кримінального кодексу України» від 17.07.2015. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?id=&pf3511=56098. (Дата звернення 10.02.2018 р.).

134. Проект Закону України «Про Фінансову поліцію» від 15.03.2016. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=58400. (Дата звернення: 10.02.2018 р.).

135. Прокуратура Кіровоградщини підозрює двох службових осіб у привласненні понад мільйона гривень бюджетних коштів. Інформація прес-служби прокуратури Кіровоградської області від 07.02.2018. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/news.html? m=publications& t=rec&id=223511>. (Дата звернення: 10.02.2018 р.)

136. Профілактика злочинів: Підручник. О.М. Джужа, В.В. Василевич, О.Ф.Гіда та ін. ; За заг. ред. д.ю.н., проф. О.М. Джужи. К.: Атіка, 2001. 720 с.

137. Пустовіт О.В. Запобігання органами внутрішніх справ легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом: дис. ... канд. юрид. наук. Донецьк, 2007. 224 с.

138. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційними поданнями Вищого арбітражного суду України і Генеральної прокуратури України стосовно офіційного тлумачення положень ст. 2 Арбітражного процесуального кодексу України (справа про представництво прокуратурою України інтересів держави в арбітражному суді) від 08.04.1999 р. №3-рп/99. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v003p710-99>. (Дата звернення: 10.02.2018 р.).

139. Рогатюк І. Негласні слідчі (розшукові) дії як інструмент ефективного попередження, викриття та розслідування злочинів у бюджетній сфері. *Вісник прокуратури*. №12. 2016. С. 52-55.

140. Романов В. Захист економічних інтересів держави у бюджетній сфері – пріоритетний напрям роботи прокуратури Запорізької області. *Вісник прокуратури*. № 1. 2018. С. 14-18.

141. Руденко М. Модель представницької функції прокуратури у контексті нових конституційних змін (щодо правосуддя). *Вісник Національної академії прокуратури України*. №4. 2016. С. 30-35.

142. Русакова О.С. Уголовная ответственность за нецелевое расходование средств государственных внебюджетных фондов: дис. ... канд. юрид. наук. Ростов на Дону, 2006. 186 с.

143. Руфанова В.М. Детермінація злочинів, пов'язаних із порушенням законодавства про бюджету систему України. *Підприємництво, господарство і право*. 2010. № 11. С. 122–125.

144. Руфанова В.М. Кримінологічна характеристика та запобігання органами внутрішніх справ злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Дніпропетровськ, 2011. 20 с.

145. Руфанова В.М. Кримінологічна характеристика та запобігання органами внутрішніх справ злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів: дис. ... канд. юрид. наук. Дніпропетровськ, 2011. 258 с.

146. Руфанова В.М. Титаренко О.О. Запобігання органами внутрішніх справ злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів: монографія. Дніпропетровськ: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ; Ліра ЛТД, 2012. 200 с.

147. Сахаров А.Б. О личности преступника и причинах преступности в СССР, М. 1961. 279 с.

148. Сеницын С.А. Numerus clausus и субъективные права: понятие, значение, взаимосвязь. *Вестник гражданского права*. № 2. 2014. С. 100-147.

149. Сказко Р. Кримінальні правопорушення, що можуть бути виявлені правоохоронними органами під час опрацювання е-декларацій. *Вісник прокуратури*. №10. 2017. С. 17-19.

150. Скакун О.Ф. Теорія держави і права: підручник. Харків: Консум, 2001. 656 с.
151. Словник іншомовних слів URL: <http://www.rozum.org.ua/index.php?a=term&d=18&t=28290> (Дата звернення: 10.02.2018 р.)/
152. Словопедія. URL: <http://slovopedia.org.ua/32/53394/30301.html> (Дата звернення 10.02.2018 р.)/
153. 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.
154. Сосков Р.М. Запобігання та протидія злочинам у сфері економіки: загальнотеоретичний аспект. *Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія юридичні науки.* Випуск 6-2. Том. 1 2016. С. 205-207.
155. 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.
156. Сосков Р.М. Корупція як фактор зростання економічної злочинності. *Молодіжний науковий юридичний форум: матер. Всеукр. наук.-практ. конф. до Дня науки (м. Київ, 26 трав. 2016 р.), Національний авіаційний університет.* Т. 1. Тернопіль: Вектор, 2016. С. 234-236.
157. 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.
158. 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, м. Дніпропетровськ). Дніпропетровськ: ДНУ ім. Олесь Гончара, 2015. С. 297–299.

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

160. 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.

161. 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 трав. 2018 р., м. Дніпро). Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2018. С. 85-88.

162. Степанюк Р.Л. Типові технології злочинної діяльності в бюджетній сфері України. 2011. №1. С. 977–981 URL: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/FP/2011-1/11crlbcu.pdf/> (Дата звернення: 10.02.2017 р.)

163. Стефанчук М. Категорія «виключні випадки» в контексті реалізації прокуратурою України функції представництва. *Вісник Національної академії прокуратури України*. №4. 2016. С. 36-42.

164. Стефанчук М.М. Правова визначеність як засадниче положення реалізації прокуратурою функції представництва інтересів громадянина або держави в суді. *Прокуратура України в умовах європейської інтеграції*: матеріали Міжнародної науково-практичної конференції (Київ, 19 травня 2016 р.). К.: Національна академія прокуратури України, 2016. 334 с.

165. Стрельцов Е.Л. Экономические преступления. *Збірник наукових праць Харківського Центру по вивченню організованої злочинності спільно з*

Американським Університетом у Вашингтоні. Вип. 4. Х.: Право, 2002. С. 153–188.

166. Тези виступу прокурора Запорізької області Валерія Романова на сесії Запорізької обласної ради про результати діяльності органів прокуратури Запорізької області за 12 місяців 2017 року. Інформація прес-служби прокуратури Кіровоградської області від 25.01.2018. URL: <https://zap.gp.gov.ua/ua/news.html? m=publications& t=rec&id=222705&fp=70/> (Дата звернення: 30.01.2018 р.)

167. Теоретические основы предупреждения преступности. Отв. ред.: В.К. Звирбуль, В.В. Клочков, Г.М. Миньковский. М.: Юрид. лит., 1977. 255 с.

168. Титаренко О.О. Кримінологічна характеристика та протидія економічним злочинам у вугільній промисловості: монографія. Дніпропетровськ: Дніпроп. держ ун-т внутр. справ, 2008. 196 с.

169. Тихонова О.В. Кримінальна відповідальність за порушення законодавства про бюджетну систему України: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К., 2009. 20 с.

170. Тігова Т. Осипчук Л. До питання удосконалення бюджетних взаємовідносин. *Фінансове право*. 2002. № 9. С. 110.

171. У Миколаєві правоохоронці викрили злочинну групу на чолі з депутатом Миколаївської міської ради, яка займалася систематичним розкраданням бюджетних коштів. Інформація прокуратури Миколаївської області від 16.01.2018. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/news.html? m=publications& t=rec&id=222163&fp=30> (Дата звернення: 10.02.2018 р.)

172. У прокуратурі Дніпропетровської області обговорено стан протидії злочинності. Інформація прес-служби прокуратури Дніпропетровської області від 01.03.2018. URL: <https://dnipr.gp.gov.ua/ua/news.html? m=publications& c=view& t=rec&id=224827>. (Дата звернення: 10.02.2018 р.)

173. Угода про Коаліцію депутатських фракцій «Європейська Україна» від 27.11.2014. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/n0001001-15>. (Дата звернення: 10.02.2018 р.)

174. Узагальнення судової практики щодо проведення аналізу та вивчення окремих проблемних питань правозастосування норм закону про кримінальну відповідальність щодо злочинів у сфері господарської діяльності. URL: http://zib.com.ua/ua/print/74526-uzagalnennya_sudovoi_praktiki_schodo_provedennya_analizu_ta_.html (Дата звернення 10.02.2018 р.).

175. Упродовж 2017 року судами задоволено 118 позовів пред'явлених прокуратурою Запорізької області на суму майже 894 млн грн. Інформація прокуратури Запорізької області від 16.01.2018. URL: <https://www.gp.gov.ua/ua/news.html?m=publications&t=rec&id=222173&fp=3> Q. (Дата звернення 10.02.2018 р.)

176. Филонов В.П. Состояние, причины преступности в Украине и её предупреждение. Донецк: «Донеччина», 1999. 640 с.

177. Философский энциклопедический словарь [гл. ред. Л.Ф. Ильичев]. М.: «Совет. Энцикл.», 1983. 840 с.

178. Фінчук В.В. Правове забезпечення запобіжної діяльності органів прокуратури у сфері паливно-енергетичного комплексу України. *Вісник Запорізького національного університету*. № 2 (1). 2015. С. 207-212.

179. Шаблистий В.В. Актуальні питання протидії зайняттю гральним бізнесом в Україні кримінально-правовими засобами. *Актуальні проблеми державно-правового розвитку України в контексті інтеграційних процесів: матеріали III-ої Міжнародної науково-практичної конференції, 28 травня 2018 р.* / Редкол.: С.К. Бостан, Р.М. Максакова, Т.Є. Леоненко. Запоріжжя: «ЛПРА ЛТД», 2018. С. 355-358.

180. Шведова Г.Л. Корупція (політико-кримінологічне дослідження): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. К., 2013. 20 с.

181. Шведова Г.Л. Окремі кримінологічні проблеми корупційної злочинності в українському суспільстві. *Актуальні проблеми держави і права*. 2010. Вип. 55. С. 575–578.

182. Шевчук А.В. питання добровільної відмови від вчинення злочину – завдання ефективної боротьби з організованою злочинністю і корупцією. *Боротьба з організованою злочинністю і корупцією (Теорія та практика)*. 2002. № 11. С. 157-163.

183. Шестопалов Р. Правова регламентація правозахисної діяльності прокуратури України поза межами кримінального судочинства. *Вісник Національної академії прокуратури України*. №4 (46). 2016. С. 43-49.

184. Шкут В.М. Недоліки в діяльності правоохоронних органів щодо запобігання злочинам, пов'язаним з порушенням законодавства про бюджетну систему України. *Актуальні проблеми кримінального права та кримінології: матеріали всеукраїнської науково-практичної конференції (м. Донецьк, 24 квітня 2009 р.)*. Донецьк: «Норд Комп'ютер», 2009. 250 с.

185. Шульган І.І. Окремі аспекти підтримання прокурором публічного обвинувачення. *Юридичний науковий електронний журнал*. №6. 2016. С. 238-240.

186. Щегулина А.К. Криминологическая характеристика и предупреждение должностных преступлений в бюджетной сфере: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Москва, 2006. 236 с.

187. Ярмиш Н. Зміст терміна «органи правопорядку», використаного у статті 131-1 Конституції України. *Вісник Національної академії прокуратури України*. №4 (46). 2016. С. 79–84.

188. Ястребов В.Б. К вопросу о понятии криминологической характеристики преступлений. *Вопросы борьбы с преступностью*. М., 1982. Вып. 37. С. 14–20.

ДОДАТКИ

Додаток А

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*. Випуск 6-2. Том. 1 2016. 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'язаних 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.

Додаток Б

ЗАТВЕРДЖУЮ

Проректор
Дніпропетровського державного
університету внутрішніх справ
доктор юридичних наук, професор
Заслужений юрист України



Л.Р. Наливайко

2019 року

18 01. 2019

м. Дніпро

Про впровадження в освітній процес
Дніпропетровського державного університету
внутрішніх справ результатів дослідження
Соскова Р.М.

Комісія у складі:

- Голови: декана факультету підготовки фахівців для органів досудового розслідування, кандидата юридичних наук, доцента, полковника поліції Обшалова С.В.
- членів комісії: завідувача кафедри кримінального права та кримінології факультету підготовки фахівців для органів досудового розслідування, кандидата юридичних наук, доцента Примаченка В.Ф.
- професора кафедри кримінального права та кримінології факультету підготовки фахівців для органів досудового розслідування, доктора юридичних наук, доцента Шаблистого В.В.

розглянувши результати дисертаційного дослідження здобувача кафедри адміністративного і кримінального права юридичного факультету Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара Соскова Романа Миколайовича за темою: «Кримінологічна характеристика та запобігання органами прокуратури злочинам, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів» у вигляді циклу статей:

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. 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.

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

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'язаних 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, м. Дніпропетровськ). Дніпропетровськ: ДНУ ім. Олесь 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 (м. Київ, 26 трав. 2016 р.), 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 трав. 2018 р., м. Дніпро). Дніпро: Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2018. С. 85-88.

відповідно до вимог Положення про організацію НД і ДКР у системі МВС України, затвердженого наказом МВС України «Про організацію наукової діяльності в системі МВС України» від 15.05.2007 № 154, склала цей акт про те, що представлені матеріали мають необхідний теоретичний, методологічний рівень і практичну значимість, а отже можуть бути використані у науково-дослідній діяльності науково-педагогічного складу, ад'юнктів і здобувачів Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, проведенні подальших наукових досліджень.

Також надані матеріали використовуються в освітньому процесі та навчально-методичній діяльності Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ, а саме включені до переліку рекомендованої літератури текстів робочих програм, лекцій, методичних рекомендацій з проведення семінарських, практичних занять з навчальної дисципліни «Кримінологія».

Вказані праці рекомендовані до вивчення під час самостійної роботи та виконання індивідуальних завдань курсантів та студентів юридичного факультету, факультетів підготовки фахівців для підрозділів кримінальної поліції, превентивної діяльності та органів досудового розслідування.

Голова комісії:



С.В. Обшалов

Члени комісії:



В.Ф. Примаченко



В.В. Шаблистий