

## ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ РОЗСЛІДУВАННЯ РОЗКРАДАНЬ КОШТІВ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

Січкарь О. В.

У статті розглядаються проблеми розслідування кримінальних правопорушень в сфері розкрадання коштів місцевих бюджетів, нагальна потреба в розробленні нової сучасної методики направленої на оптимізацію процесу доказування під час досудового розслідування цих злочинів та притягненні винних осіб до кримінальної відповідальності. Досліджено криміналістичну та кримінально-правову характеристику привласнення, розтрати бюджетних коштів або заволодіння ними шляхом зловживання службовим становищем посадовими особами органів місцевого самоврядування та конкретизовано коло бюджетних злочинів та особливості розслідування таких злочинів. Звернено увагу на активне зростання злочинності у бюджетній сфері, яка пов'язана із високим рівнем правового нігілізму та корумпованості посадовців різного рангу, які використовують власне службове становище, знання щодо специфіки проведення певних робіт, зв'язки та можливості з метою привласнення, розтрати майна або заволодіння ним, умисно обертаючи його на власну користь чи користь третіх осіб. Окреслено наявність ряду механізмів, через які громадськість може взяти участь у розподілі коштів місцевого бюджету. Охарактеризовано структуру місцевого бюджету. Проведено аналіз судової практики, яким встановлено, що органи досудового розслідування та органи, що здійснюють процесуальне керівництво під час досудових розслідувань допускають низку процесуальних помилок, стикаються із проблемою кваліфікації злочинних посягань суб'єктів злочинів, передбачених ст. 191 КК України. Розглянуті деякі способи вчинення злочинів щодо розтрати та привласнення бюджетних коштів службовими особами органів місцевого самоврядування. Намічені шляхи вирішення цієї проблеми.

**Ключові слова:** досудове розслідування, розкрадання коштів місцевих бюджетів, способи вчинення злочинів.

**Sichkar O. V. Problematic issues of the investigation of embezzlement of funds from local budgets**

*The article examines the problems of investigating criminal offenses in the field of embezzlement of local budgets, the urgent need to develop a new modern methodology aimed at optimizing the process of proof during the pre-trial investigation of these crimes and bringing*

*guilty persons to criminal responsibility. The criminological and criminal-legal characteristics of embezzlement, waste of budget funds or their appropriation through abuse of official position by officials of local self-government bodies have been studied, and the specifics of the investigation of such crimes have been elucidated. The content of the concepts was considered and the range of budget crimes was specified. The active growth of crime in the budget sphere, its relationship with a high level of legal nihilism and corruption of officials of various ranks who use their own official position, knowledge about the specifics of carrying out certain works, connections and opportunities for the purpose of misappropriation, waste of property or possession of it, intentionally turn it to their own benefit or to the benefit of third parties. The presence of a number of mechanisms through which the public can participate in the distribution of local budget funds is outlined. The structure of the local budget is characterized. An analysis of judicial practice was carried out, which established that pre-trial investigation bodies and bodies conducting procedural management during pre-trial investigations make a number of procedural errors, face the problem of qualification of criminal offenses of the subjects of crimes provided for in Art. 191 of the Criminal Code of Ukraine. Some ways of committing crimes related to embezzlement and misappropriation of budget funds by officials of local self-government bodies are considered. There are ways to solve this problem.*

**Key words:** pretrial investigation, embezzlement of funds from local budgets, ways of committing crimes.

**Постановка проблеми.** Злочини, пов'язані з розкраданням бюджетних коштів, набули сьогодні значного поширення. Криміналізація державного сектору економіки та сфери державного управління несе негативний вплив на життя кожної особи та країни в цілому. Беручи до уваги проблематику розслідування кримінальних правопорушень в сфері розкрадання коштів місцевих бюджетів постає нагальна потреба в розробленні нової сучасної методики направленої на оптимізацію процесу доказування під час досудового

розслідування цих злочинів та притягненні винних осіб до кримінальної відповідальності.

**Мета статті.** Основною метою даної наукової статті є з'ясування реальної кримінологічної картини сучасного стану запобігання цим злочинам, а також аналіз деяких способів вчинення злочинів щодо розтрати та привласнення бюджетних коштів службовими особами органів місцевого самоврядування.

**Основний зміст.** З'ясування реальної кримінологічної картини сучасного стану запобігання цим злочинам є неможливим без чіткого усвідомлення змісту основних понять, які використовуються науковцями та практиками, коли йдеться про дослідження злочинності у бюджетній сфері. Основна проблема полягає в тому, що поряд із поняттям «злочини, які вчиняють з незаконним використанням бюджетних коштів» вживаються і інші, а саме: «злочини, які вчиняються 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 [1, с. 7]. Надалі розглянемо зміст цих понять та конкретизуємо коло злочинів, які слід відносити до злочинів, що становлять предмет нашого дослідження. Сьогодні у юридичній літературі та статистичних матеріалах різних правоохоронних відомств (органи внутрішніх справ, органи прокуратури), коли йдеться про зловживання з бюджетними коштами, зустрічаються різні словосполучення, які стосуються злочинів, предметом яких є бюджетні кошти. Одразу зазначимо, що у статистичних відомостях МВС України частіше за все використовується словосполучення «злочини, пов'язані з використанням бюджетних коштів». Згідно зі вказівкою Генпрокурора щодо єдиного обліку злочинів у сфері економіки всі злочини, вчинені при складанні, розгляді, затвердженні та виконанні бюджетів Кабінетом Міністрів України, Верховною Радою України, Урядом АР Крим, органами державної влади та місцевого самоврядування, а також при здійсненні ними контролю за виконанням бюджету, використанні на підприємствах, установах, організаціях асигнувань, виділених з відповідного бюджету, відносять до «злочинів, пов'язаних з незаконним використанням бюджетних коштів» [2]. Однак у формі звітності про роботу прокурора з нагляду за додержанням законів за галузями законодавства виділяють

окремих показник «про бюджетну систему України». При цьому в засобах масової інформації, коли повідомляється про виступ Генерального прокурора на колегії, йдеться про стан прокурорського нагляду з питань «додержання бюджетного законодавства», «порушення вимог бюджетного законодавства». Така різноманітність підходів до визначення злочинів, предметом яких виступають бюджетні кошти, викликає плутанину у змісті цих понять та не дозволяє об'єктивно з'ясувати, які ж суспільно небезпечні діяння слід відносити до злочинів, що вчиняються в бюджетній сфері та у своїй сукупності утворюють злочинність у бюджетній сфері. Згідно з буквальною тлумаченням, «у бюджетній сфері» значить «у бюджеті або в діяльності, пов'язаній з наповненням та витрачанням бюджетів». З огляду на те, що бюджет - це план формування та використання бюджетних коштів для забезпечення завдань та функцій, які здійснюються органами державної влади, органами влади АРК та органами місцевого самоврядування протягом бюджетного періоду, припущення «у бюджеті», тобто «у плані», є не зовсім коректним [3, с. 416]. У той же час домінуючим стрижнем усієї бюджетної сфери виступає діяльність, пов'язана зі складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням і контролем за їх виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів, що складають бюджетну систему, тобто бюджетний процес [4, с. 9].

До активного зростання злочинності у бюджетній сфері призводить передусім високий рівень правового нігілізму та корумпованості посадовців різного рангу, які використовують власне службове становище, знання щодо специфіки проведення певних робіт, зв'язки та можливості з метою привласнення, розтрати майна або заволодіння ним, умисно обертають його на власну користь чи користь третіх осіб [5, с. 4]. Вчинення останніми кримінальних правопорушень у бюджетній сфері передбачає завдання матеріальної шкоди місцевим бюджетам, що викликає передусім суспільну небезпечність такого роду посягань. До того ж умови різного роду договорів про закупівлю за бюджетні кошти взагалі не виконуються, або виконуються частково, складаючи підтверджуючі документи із внесенням до яких завідомо неправдивих відомостей. Проведеним аналізом судової практики встановлено, що органи досудового розслідування та органи, що здійснюють процесуальне керівництво під час досудових розслідувань допускають низку процесуальних помилок, стикаються із проблемою кваліфікації злочинних

посягань суб'єктів злочинів, передбачених ст. 191 КК України, також припускають помилки під час застосування норм матеріального права у процесі здійснення досудового розслідування зазначеної категорії кримінальних правопорушень, не беручи до уваги повний потенціал можливості проведення судових експертиз, здійснення слідчих (розшукових) дій під час збирання доказової бази, не в повному об'ємі досліджують документацію, що може бути джерелом доказування. Необхідно зазначити, що кожна територіальна громада в нашій країні має свій місцевий бюджет, що є планом формування та використання фінансових ресурсів на рік, який вказує вектори надходжень та відповідно витрат. Бюджети можна розділити на сільські, селищні, міських територіальних громад, районні, обласні, міста Києва, АРК Крим, які розробляються фінансовими підрозділами органів місцевого самоврядування (ОМС) і затверджуються на сесії місцевої ради. Маючи дохідну та розхідну частини бюджету органів місцевого самоврядування, які повинні балансувати. Так, кошти зароблені самостійно громадою разом із грошовими коштами, що надходять з інших бюджетів є доходами бюджету, де основним джерелами наповнення є податкові надходження [6]: - Податок на доходи фізичних осіб (ПДФО). У 2021 р. він склав у середньому 40% всіх доходів бюджетів місцевого самоврядування. - Єдиний податок. У 2021 р. він склав 8% доходів бюджетів місцевого самоврядування. - Податок на майно. У 2021 р. він також склав близько 8% доходів бюджетів місцевого самоврядування. Предметом злочину, передбаченого ст. 191 Кримінального кодексу (КК) України, є лише таке чуже майно, яке було ввірене винній особі чи перебувало в її законному віданні, тобто те, що знаходилося в неї на законних підставах і стосовно якого вона здійснювала повноваження щодо розпорядження, управління, доставки, використання або зберігання тощо. Таким чином, вчиняючи злочин за ст. 191 КК України, особа використовує наявні в неї правомочності (повноваження) щодо зазначеного предмета. Саме ця ознака відрізняє аналізований злочин від інших посягань на власність (зокрема, крадіжки), під час вчинення яких винний зовсім не причетний до майна або має лише доступ до нього за характером роботи, чи йому доручено охороняти це майно, або воно передане йому для використання у процесі виробництва.

Розкрадання чужого майна вчиняють не лише шляхом використання правомочностей щодо чужого майна, яке було ввірене особі або

перебувало в її віданні, а й шляхом зловживання своїм службовим становищем, що надає зазначеному злочину кваліфікований вид (ч. 2 ст. 191 КК України) [7, с. 608].

Така правомочність може зумовлюватись службовими обов'язками, договірними відносинами або спеціальним дорученням. Вона може виникати не лише в осіб, які перебувають у трудових відносинах із підприємством, установою чи організацією незалежно від форми власності. Такою правомочністю можуть бути наділені будь-які інші (приватні) особи, яким власник майна передає певні повноваження щодо розпорядження, управління, доставки чи зберігання майна. Така правомочність в особи може виникнути на підставі цивільно-правових угод підряду, найму, оренди, комісії, прокату, перевезення, зберігання. Причому не важливо, яким саме власником - юридичною чи фізичною особою - винний був наділений певною правомочністю щодо відповідного майна [8, с. 538]. Об'єктивна сторона злочину, передбаченого ст. 191 КК України, передбачає вчинення однієї з таких суспільно небезпечних дій: 1) привласнення чужого майна, що було ввірене особі чи перебувало в її віданні; 2) розтрата такого майна зазначеною особою (ч. 1 ст. 191 КК України); 3) привласнення, розтрата або заволодіння чужим майном шляхом зловживання службовою особою службовим становищем. Зазначені в ст. 191 КК України дії здійснюються на різних стадіях виконання умов договорів про закупівлі за бюджетні кошти. Така ситуація зумовлена різноманітністю здійснених процесів, обсягами необхідних до виконання робіт. Привласнення полягає в протиправному і безоплатному вилученні (утриманні, неповерненні) винною особою чужого майна, яке знаходилось у його правомірному володінні, з подальшим наміром обернути його на свою користь чи на користь третіх осіб. У результаті привласнення чужого майна винний починає незаконно володіти та користуватись вилученим майном, поліпшуючи власне матеріальне становище безпосередньо за рахунок викраденого.

Розтрата - це незаконне безоплатне відчуження, витрачання, використання винним чужого майна, що на законних підставах було йому ввірене чи перебувало в його віданні (продаж, споживання, дарування, обмін, передача іншим особам тощо). Розтрата відрізняється від привласнення тим, що у разі розтрата майно відчужують і витрачають одразу, воно не перебуває певний час у незаконному володінні винного, а привласнення передбачає наявність певного проміжку

часу, протягом якого винний незаконно володіє майном, розпоряджається ним як власним. У разі привласнення майно перебуває у винної особи (в інших осіб) під її контролем і може бути повернуто власникові, а в разі розтрата майно вже використано (витрачено), а отже, може йтися лише про відшкодування завданих власникові збитків [5, с. 7].

Тимчасове запозичення майна, яке було ввірене винному чи перебувало в його віданні, для тимчасового використання з подальшим поверненням майна (його еквівалента) власнику, не може бути визнано протиправним привласненням. За наявності підстав такі дії може бути розцінено як самоуправство (ст. 356 КК України), а в разі вчинення їх службовою особою - як зловживання владою або службовим становищем (ст. 364 КК України) [8, с. 538]. Заволодіння чужим майном шляхом зловживання службовою особою своїм службовим становищем відбувається у випадках, коли така особа незаконно обертає чуже майно на свою користь або на користь третіх осіб, використовуючи для цього своє службове становище всупереч інтересам служби. Зазвичай службова особа не є матеріально відповідальною, але водночас наділена правом оперативного-господарського управління майном, вирішуючи питання про користування й управління ним, розпоряджаючись таким майном як уповноважена власником особа. Кваліфікація злочину за ч. 2 ст. 191 КК України можлива лише тоді, коли особа здійснила заволодіння завдяки використанню своїх службових повноважень щодо майна, розпоряджатися яким вона мала право чи була зобов'язана. Предметом такого протиправного заволодіння може бути також майно, щодо якого ані сам винний, ані його підлеглі не були наділені певною правоздатністю. На відміну від привласнення і розтрата, головною ознакою заволодіння чужим майном шляхом зловживання своїм службовим становищем є не наявність чи відсутність у винного певної правоздатності щодо майна, яке є предметом злочину, а використання для заволодіння чужим майном офіційно наданих йому за посадою службових повноважень.

Аналіз судової практики засвідчує, що досить часто вчинення привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем пов'язане із внесенням винним до офіційних документів завідомо неправдивих відомостей, підробленням документів, складанням і видачею завідомо неправдивих документів. Тому дії винного потребують кваліфікації за сукупністю

злочинів, передбачених відповідними частинами ст. 191, 366 КК України. Привласнення вважають закінченим з моменту вилучення чужого майна й отримання винним можливості розпорядитися ним як власним. Розтрата вважають закінченою з моменту витрачання чужого майна. Заволодіння чужим майном шляхом зловживання службовою особою своїм службовим становищем вважають закінченим з моменту отримання можливості розпорядитися ним на власний розсуд. Суб'єктивна сторона злочину передбачає наявність прямого умислу та корисливого мотиву. Для кваліфікації за ст. 191 КК України таких дій, як привласнення, необхідно довести, що особа, якій було ввірене чуже майно, обернула його безоплатно на свою користь і не мала наміру в подальшому повернути його або розрахуватися за нього відповідною оплатою. Тому сам факт нестачі майна, ввіреного цій особі (якщо не встановлено причини утворення нестачі) не може бути підставою для притягнення її до відповідальності за нестачу чи кваліфікації останньої як привласнення або розтрата. Суб'єкт злочину - спеціальний. Суб'єктом привласнення та розтрата є фізична осудна особа, яка досягла 16-річного віку та якій було ввірено чи у віданні якої перебувало майно, що є предметом цього злочину. Суб'єктом привласнення, розтрата чи заволодіння чужим майном шляхом зловживання службовою особою своїм службовим становищем є лише службова особа [9, с. 171].

Кваліфікуючими ознаками є: 1) вчинення злочину повторно; 2) вчинення злочину за попередньою змовою групою осіб; До особливо кваліфікуючих ознак злочину належать: 1) заподіяння майнової шкоди у великих розмірах; 2) заподіяння майнової шкоди в особливо великих розмірах; 3) учинення злочину організованою групою.

Визначення поняття «службова особа» наявне у примітці 1 до ст. 364 КК України: «Особа, яка постійно або тимчасово здійснює функції представника влади; особа, яка обіймає постійно чи тимчасово на підприємствах, у закладах, установах чи в організаціях (залежно від форми власності) посади, пов'язані з виконанням організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських обов'язків». Також важливою складовою вчинення кримінальних правопорушень службовими особами органів місцевого самоврядування є діяльністю направленою на привласнення та розтрата коштів місцевого бюджету в сфері державних закупівель, а саме закупівлі певного виду робіт, послуг за рахунок асигнувань з місцевого бюджету. Необхідно перш за все

охарактеризувати структуру місцевого бюджету, так місцеві бюджети за своєю структурою мають два фонди: - Загальний до якого відносять кошти, що призначені для реалізації загальних функцій; - Спеціальний до якого кошти, що мають конкретне призначення, які направлені на розвиток громади, у тому числі позабюджетні кошти бюджетних установ та організацій. Важливу роль має система державних закупівель, що існувала в нашій країні до серпня 2016 року проявила себе не з кращої сторони, так як була наповнена корупційною складовою, непрозорістю та мала низку негативних послідовностей, так як призводила до змов між учасниками, направлених на незаконне збагачення у виді привласнення та розтрати коштів місцевих бюджетів. Таким чином дана система державних закупівель несла собою завищення цін порівняно з ринковими на аналогічну продукцію, надання аналогічних послуг, виконання певних видів робіт, перерозподіл тендерів між лідерами ринків з ціллю підтримання цін на вигідному для певних юридичних осіб рівні, участь технічних учасників, координацію поведінки між учасниками, тощо. Тож наявні недоліки призвели до прийняття Закону України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 р. № 922-VIII [10]. Ново прийнятий вище вказаний закон призвів до заміни поняття «Державні закупівлі» на «Публічні закупівлі», що є з об'єктивної точки зору значно ширшим поняттям, який прямо збільшує коло осіб, які своєю закупівельною діяльністю забезпечують потреби держави або територіальні громади. Для можливості здійснення електронних платежів запроваджено електронну систему публічних закупівель «ProZorro» - Центральна база даних, до якої підключено низку торговельних майданчиків, де і здійснюються торги. На практиці використання вказаної системи виявлено її високу ефективність. Так щорічний бюджет державних закупівель, що здійснюються через систему, становить близько 300 млрд гривень, а середня кількість осіб, що надають свою пропозиції на одну закупівлю замовника, становить - 2,45 [11]. Проведеним аналізом розподілу витрат місцевих бюджетів зроблено висновок, що кошти місцевих бюджетів не забезпечують реалізацію в повному обсязі усіх повноважень, таким чином при збільшенні фінансових ресурсів з'являються кращі можливості задля розвитку та задоволення потреб громадян. Щодо видатків, то 68 % місцевих бюджетів спрямовано на соціальну сферу, а саме освіту, соціальний захист, частково на медицину, поточний ремонт доріг та розвиток інфраструктури.

Вагомими статтями наповнення місцевого бюджету є акциз на алкоголь, тютюн і пальне та податок на прибуток підприємств. Дещо менше доходів приносять місцеві податки і збори, які встановлюються місцевими органами самоврядування. До основних неподаткових надходжень до місцевих бюджетів відносяться: - Плата за видачу ліцензій та дозволів; - Орендна плата; - Держмити; - Штрафи; - Кошти від продажу основного капіталу; - Донорські кошти, отримані ЄС та міжнародних організацій.

Українське законодавство передбачає ряд механізмів, через які громадськість може взяти участь у розподілі коштів місцевого бюджету. Це: громадські ради при ОМС, які можуть вносити свої пропозиції; консультації з громадськістю (круглі столи, збори, громадські слухання тощо); звернення громадян (онлайн або офлайн, де на ваші пропозиції має бути надана офіційна відповідь); запровадження бюджету участі (громадського бюджету). В реальності єдиним дієвим механізмом є лише бюджет участі [11]. Це, коли органи місцевого самоврядування виділяють частину коштів із місцевого бюджету громади, а мешканці самостійно пропонують та вирішують, на які проекти та ініціативи їх витратити. Проте бюджет участі складає лише до 1% від місцевого бюджету і діє далеко не у всіх громадах.

**Висновки.** Тож слід знайти інші підходи і над іншими механізмами, що дозволять громадянам брати активну участь не лише у формуванні бюджету ОМС, а і його розподілі. Одним із таких механізмів може стати поглиблення фінансової децентралізації до рівня платників податків. Тобто надання права звичайним українцям визначати, на які цілі у громаді спрямовувати власні податки.

#### Література

1. Медведько О. Із виступу на колегії Генеральної прокуратури України з питань додержання бюджетного законодавства та прокурорського нагляду у цій сфері 28 травня 2010 року / Олександр Медведько // Вісник прокуратури. - 2010. - № 6. - С. 3-7.
2. Вказівка першого заступника Генерального прокурора щодо єдиного порядку обліку злочинів у сфері економіки від 02.06.2004 р. № 12-157 оқв. [Електронний ресурс] / Генеральна прокуратура України. - Режим доступу: <http://www.gp.gov.ua>
3. Науково-практичний коментар до Бюджетного кодексу України // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. - 2003 - № 10. - 416 с.
4. Бюджетний кодекс України від 8 липня 2010 року № 2456-VI : за станом на 23 груд. 2010 р. /

Верховна Рада України // Офіційний вісник України. - 2010. - № 59. - С. 9.

5. Розслідування привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем у сфері будівництва / за ред. А.П. Запотоцький, А.А. Вознюк, С.В. Кучменко - Київ: Нац. акад. внутр. справ, 2017. 78 с.

6. Стаття «Що таке місцевий бюджет» з офіційного сайту політичної партії «Українці» (<https://ukraintsi.org/media/so-take-miscevij-budzet>)

7. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка. - 11-те вид., переробл. та допов. - Київ: ВД «Дакор», 2019. С. 608.

8. Науково-практичний коментар Кримінального кодексу України / за ред. М. І. Мельника, М. І. Хавронюка. Київ, 2012. С. 538.

9. Кримінальний кодекс України/ чинне законодавство із змінами та доповн. На 01. Липня 2020 року: Офіц. текст. Київ: Алерта, 2020. 224 с.

10. Про публічні закупівлі: Закон України від 25.12.2015 р. № 922-VIII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/922-19>

11. Стаття «Що таке місцевий бюджет» з офіційного сайту політичної партії «Українці». URL: <https://ukraintsi.org/media/so-take-miscevij-budzet>

*Січкарь О. В.,  
аспірант кафедри кримінального процесу  
та криміналістики  
Одеського державного університету  
внутрішніх справ*