

НЕЦІЛЬОВЕ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ У СФЕРІ ПУБЛІЧНИХ ЗАКУПІВЕЛЬ

MISUSE OF BUDGET FUNDS IN PUBLIC PROCUREMENT

Соколов Д.С., здобувач

Науково-дослідний інститут публічного права

У статті розглядається питання нецільового використання бюджетних коштів як виду кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель. Окреслено, що кримінальні правопорушення в сфері публічних закупівель слід розглядати як дії, що становлять суспільну небезпеку, оскільки вони передбачають нецільове використання державних коштів під час проведення закупівель. Такі дії можуть проявлятися через шахрайство, зловживання службовим становищем, корупційні дії та інші правопорушення. Зазвичай вони пов'язані з особами, які виступають «замовниками» публічних закупівель відповідно до законодавства. Важливо зазначити, що нераціональне та неефективне використання бюджетних коштів, а також невиконання державою своїх бюджетних зобов'язань, загострюють соціальні проблеми.

Це призводить до збільшення розриву між більшістю населення, яке змушене виживати, і тими, хто швидко збагачується, незаконно привласнюючи бюджетні ресурси. Безкарність чиновників, які займаються розкраданням бюджетних коштів, підриває довіру до правосуддя, формуючи в суспільній свідомості відчуття беззахисності громадян як перед злочинністю, так і перед владою.

Зазначено, що суспільна небезпека нецільового використання бюджетних коштів полягає в порушенні бюджетного законодавства, завданні економічних збитків державі, недотриманні бюджетної дисципліни, а також у створенні умов для вчинення правопорушень у сфері службової діяльності або розкраданні бюджетних коштів. Через неефективне та нецільове використання фінансових ресурсів бюджетна система щорічно зазнає значних втрат.

Кримінальні правопорушення, пов'язані з нецільовим використанням бюджетних коштів, є суспільно небезпечними діями, які найчастіше вчиняються службовими особами і порушують суспільні відносини в контексті використання бюджетних ресурсів для виконання державних функцій. Наукові дослідження, що стосуються класифікації таких правопорушень, зумовлені як науковими потребами, так і практичними вимогами у боротьбі з правопорушеннями в бюджетній сфері.

Ключові слова: публічні закупівлі, нецільове використання, бюджетні кошти, кримінальне правопорушення, бюджетна система.

The article examines the issue of misuse of budget funds as a type of criminal offense in the field of public procurement. It is outlined that criminal offenses in the field of public procurement should be considered as actions that pose a public danger, since they involve the misuse of public funds during procurement.

Such actions may manifest themselves through fraud, abuse of office, corruption and other offenses. They are usually associated with persons who act as "customers" of public procurement in accordance with the law. It is important to note that the irrational and inefficient use of budget funds, as well as the failure of the state to fulfill its budget obligations, exacerbate social problems.

This leads to a widening gap between the majority of the population, who are forced to survive, and those who are rapidly enriching themselves by illegally appropriating budget resources. The impunity of officials who are engaged in embezzling budget funds undermines trust in justice, creating in the public consciousness a sense of defenselessness of citizens both in front of crime and before the authorities.

It is noted that the social danger of misuse of budget funds lies in violating budget legislation, causing economic losses to the state, failure to comply with budget discipline, as well as in creating conditions for committing offenses in the field of official activities or embezzlement of budget funds. Due to the inefficient and misuse of financial resources, the budget system suffers significant losses annually.

Criminal offenses related to the misuse of budget funds are socially dangerous actions that are most often committed by officials and violate public relations in the context of the use of budget resources to perform state functions.

Scientific research related to the classification of such offenses is driven by both scientific needs and practical requirements in combating offenses in the budget sector.

Key words: public procurement, misuse, budget funds, criminal offense, budget system.

Постановка проблеми. Національним інтересам України відповідає стабільний розвиток національної економіки, інтеграція країни в європейський економічний простір, а також розвиток рівноправного та взаємовигідного економічного співробітництва з іншими державами. У економіці держави бюджет відіграє особливу роль. Він є складним і багатогранним явищем, тому для його визначення використовуються різні підходи, залежно від аспектів аналізу. Недостатня ефективність заходів, спрямованих на боротьбу з кримінальними правопорушеннями в бюджетній сфері, відсутність сучасних методик для виявлення та розслідування таких кримінальних правопорушень, а також обмежена обізнаність слідчих (детективів) у складних управлінських і технологічних процесах, а також у фінансово-звітній документації, що супроводжує всі етапи бюджетного періоду, призвели до погіршення криміногенної ситуації в цій сфері.

Що ж стосується публічних закупівель, то кримінальні правопорушення в цій сфері охоплюють суспільно небезпечні дії, які зазвичай пов'язані з особою замовника. Вони передбачають використання державних (бюджетних) коштів для реалізації злочинних намірів через вчинення шахрайств, службових, корупційних та інших кримінальних правопорушень, що визначені Криміналь-

ним кодексом (далі – КК) України та іншими нормативно-правовими актами [3]. Зловживання в сфері публічних закупівель сприяють виникненню вторинної злочинної діяльності, що проявляється у розкраданні бюджетних коштів та їх подальшій легалізації. Оскільки кримінальні правопорушення в цій сфері є складним явищем, яке часто включає шахрайство, нецільове використання бюджетних коштів, зловживання службовим становищем, корупцію та інші негативні прояви, важливо враховувати певні характерні ознаки під час їх виявлення та розслідування. Зокрема, в публічних закупівлях найчастіше фіксуються зловживання у вигляді завищення цін та інших порушень, основними ознаками, що їх характеризують, є: визначені учасники торгів завжди вигрвають тендери у тих самих географічних зонах чи по тих самих видах товару; ідентичні пропозиції цін чи ідентичні ціни на певні цінові пропозиції, де звичайно можна очікувати розкид цін; запропоновані ціни значно перевищують очікувані замовником ціни чи оцінки ціни, що існує на ринках; укладання субпідрядів між переможцем торгів та іншими учасниками, що пропонували високі ціни чи зовсім не надавали цінових пропозицій; один учасник торгів надає замовнику не тільки свої власні тендерні пропозиції, але і пропозиції своїх конкурентів; будь-яка погіршеність у зовнішньому вигляді однієї

чи декількох пропозицій цін; два чи більше учасників торгів пов'язані відносинами контролю, тощо.

Стан досліджень. Проблема нецільового використання бюджетних коштів постійно привертає увагу науковців і практиків. Таким питання присвятили свої праці: В. Василичук, А. Вознюк, Н. Здирко, О. Шиян, О. Кальман, А. Меденцев, Д. Нікітін, В. Нечитайло, Ю. Оврамець, О. Семенових, А. Чередарчук, С. Чернявський та інші. Однак, проблемні питання запобігання кримінальним правопорушенням у сфері публічних закупівель, зокрема нецільового використання бюджетних коштів потребує окремого поглибленого дослідження через високий рівень корупційних ризиків, особливо в умовах воєнного стану.

Виклад основного матеріалу. Публічні закупівлі є окремим механізмом регулювання господарських відносин, що використовується на різних ринках. Цей механізм охоплює численні аспекти економічної політики держави, включаючи антимонопольну, антикорупційну, інвестиційну, інноваційну, зовнішньоекономічну, промислову, розвиток малого підприємництва та ціноутворення. Слід зазначити, що бюджетні кошти, а також порядок їх формування, розподілу та використання, є ключовим чинником, що впливає на злочинну діяльність у сфері публічних закупівель. Основним об'єктом таких правопорушень є соціальні блага, які держава використовує для виконання своїх функцій та завдань, реалізації фінансової політики, що, в свою чергу, забезпечує задоволення потреб і інтересів не лише фізичних та юридичних осіб, а й суспільства в цілому [1, с. 126–127].

Кримінальні правопорушення у сфері публічних закупівель слід розглядати як суспільно небезпечні дії, що передбачають нецільове використання державних (бюджетних) коштів під час проведення публічних закупівель. Це може відбуватися через шахрайство, службові зловживання, корупційні дії та інші правопорушення, визначені КК України. Зазвичай такі дії пов'язані з особою, яка є «замовником» публічних закупівель відповідно до законодавства. Слід підкреслити, що нераціональне та неефективне використання бюджетних коштів, а також невиконання державою своїх бюджетних зобов'язань, загострюють соціальні проблеми. Це призводить до збільшення розриву між більшістю населення, яке змушене виживати, і тими, хто швидко збагачується, незаконно привласнюючи бюджетні кошти. Безкарність чиновників, які займаються розкраданням бюджетних ресурсів, підриває довіру до правосуддя, формуючи в суспільній свідомості відчуття беззахисності громадян як перед злочинністю, так і перед владою [2, с. 149–150].

Нецільове використання бюджетних коштів є одним з видів кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель. Відповідно до ст. 210 КК України, суспільна небезпека нецільового використання бюджетних коштів полягає в порушенні бюджетного законодавства, завданні економічних збитків державі, недотриманні бюджетної дисципліни, а також у створенні умов для вчинення правопорушень у сфері службової діяльності або розкраданні бюджетних коштів. Через неефективне та нецільове використання фінансових ресурсів бюджетна система щорічно зазнає значних втрат [3]. На думку, О. Ю. Шиян нераціональне та неефективне використання бюджетних коштів, а також невиконання державою своїх бюджетних зобов'язань призводять до загострення соціальних проблем. Це викликано зростанням розриву між більшістю населення, яке змушене боротися за виживання, і тими, хто швидко збагачується, незаконно привласнюючи бюджетні ресурси. Безкарність чиновників, які займаються розкраданням бюджетних коштів, підриває авторитет закону, а в суспільній свідомості формується відчуття беззахисності громадян як перед злочинністю, так і перед владою [4, с. 171–172].

О. С. Семенових визначає діяння, що вчиняються під час розподілу та використання бюджетних коштів,

як сукупність умисних (корисливих) та суспільно небезпечних дій, а також таких, що здійснюються внаслідок недобросовісності. Це кримінально-карані посягання, які виконуються службовими особами та іншими особами під час виконання управлінських функцій, шляхом активних дій або бездіяльності в процесі отримання, надання та використання бюджетних коштів і кредитів. Вони можуть включати різноманітні правопорушення та зловживання, що завдають шкоди громадським і суспільним інтересам, охоронюваним законом правам, а також матеріальній шкоді державі [5, с. 131–132]. В свою чергу, Д. Ю. Нікітін вважають, що кримінальні правопорушення в бюджетній сфері – це суспільно небезпечні дії, які загрожують фондам грошових коштів, призначеним для фінансового забезпечення функцій та завдань місцевого самоврядування і держави [6, с. 189–190].

О. Г. Кальман зазначає, що бюджетні правопорушення можна поділити на три основні категорії: кримінальні правопорушення, що відбуваються на етапі формування доходів бюджетів усіх рівнів, зокрема порушення, пов'язані з формуванням податкових доходів, а також неподаткових; кримінальні правопорушення, які безпосередньо впливають на витрачання бюджетних коштів; кримінальні правопорушення, що вчиняються на стадії бюджетних витрат, зокрема ті, що загрожують муніципальному та державному праву власності, предметом якого є бюджетні кошти, а також правопорушення, що порушують інтереси державної служби, органів місцевого самоврядування та державної влади в цілому [1, с. 215–217].

Отже, вважаємо важливим сформулювати уявлення про те, що кримінальні правопорушення, пов'язані з нецільовим використанням бюджетних коштів, є суспільно небезпечними діями, які найчастіше вчиняються службовими особами і порушують суспільні відносини в контексті використання бюджетних коштів для виконання функцій держави. Наукові дослідження класифікації кримінальних правопорушень, пов'язаних з нецільовим використанням бюджетних коштів, зумовлені як науковими потребами, так і практичними вимогами у боротьбі з правопорушеннями в бюджетній сфері. Важливо зазначити, що нецільове використання бюджетних коштів у деяких випадках може супроводжуватися вчиненням інших видів кримінальних правопорушень [8, с. 189–190]. Можна виокремити такі «супутні» кримінальні правопорушення, а саме:

- не виплата стипендії, пенсії, заробітної плати або інших встановлених законом виплат, а саме безпідставна не виплата стипендії, пенсії, заробітної плати чи іншої установленної законом виплати громадянам більш як за один місяць, вчинена з умислом керівником підприємства, організації або установи незалежно від форми власності чи громадянином – суб'єктом підприємницької діяльності в результаті нецільового використання коштів, що призначені для виплати стипендії, пенсії, заробітної плати та інших встановлених законом виплат (ч. 2 ст. 175 КК України);

- шахрайство з фінансовими ресурсами (ст. 222 КК України), зокрема надання завідомо неправдивої інформації органам державної влади або органам місцевого самоврядування, банкам чи іншим кредиторам з метою неправомірного одержання субсидій, дотацій, кредитів, субвенцій чи пільг щодо податків у випадку відсутності ознак кримінального правопорушення проти власності [3];

- розтрата, привласнення майна або заволодіння ним в результаті зловживання службовим становищем (ст. 191 КК України) [3];

- надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням та здійснення видатків бюджету (ст. 210 КК України) [3];

- службове підроблення (ст. 366 КК України), а саме складання, видача службовою особою завідомо сфальсифікованих офіційних документів, внесення до таких офі-

ційних документів завідомо неправдивих відомостей чи інше підроблення офіційних документів [3];

– службова недбалість (ст. 367 КК України), а саме невиконання чи неналежне виконання службовою особою своїх службових обов'язків через несумлінне ставлення до них, що завдало істотної шкоди охоронюваним законом свободам, правам та інтересам окремих громадян, а також громадським або державним інтересам чи інтересам окремих юридичних осіб [3];

– інші кримінальні правопорушення у сфері службової діяльності [3].

Форми зловживання службовим становищем є дуже різноманітними, оскільки таке зловживання може мати місце в різних сферах діяльності. Найбільш поширеними з них є: використання службового становища під час приватизації державних підприємств; незаконна експлуатація праці підлеглих для задоволення власних інтересів; зловживання службовим становищем при реєстрації підприємницьких суб'єктів; потурання вчиненню кримінальних правопорушень та їх приховування; нецільове використання фінансових ресурсів, службових приміщень, транспорту, обладнання тощо. У всіх цих та подібних випадках зловживання владою чи службовим становищем може бути кваліфіковане за ст. 364 КК України лише за умови, що відповідальність за таке діяння не передбачена іншими нормами, які містять спеціальні склади цього кримінального правопорушення [3; 9, с. 137].

Що ж стосується детермінантів кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель, то потрібно виокремити такі:

1) економічні фактори злочинності у сфері публічних закупівель. Серед основних економічних стимулів такої сфери є корупція, яка відіграє важливу роль відіграє нестабільність у країні, що проявляється, зокрема, в неконтрольованих інфляційних коливаннях, які змушують чиновників шукати будь-які способи збагачення [10, с. 162–163]. Наприклад, неправомірна вигода часто пов'язана з економічною кризою, нестабільністю фінансової системи, слабкістю державних інститутів, правовим нігілізмом та змінами в соціальній структурі суспільства;

2) політичні фактори злочинності у сфері публічних закупівель. Відсутність ефективного політичного механізму, який би забезпечував швидке усунення з посад державних і муніципальних чиновників, які скомпрометували себе в очах суспільства своїми діями;

3) психологічні фактори. Багатовікові традиції хабарництва на державній службі; традиційно низький рівень солідарності населення з нормами про відповідальність за підкуп; деяка гіперболізація в громадській свідомості тотальної корумпованості державного апарату;

4) вкрай низький рівень фактичного виявлення кримінальних правопорушень, який створює об'єктивні передумови для сприйняття можливості бути притягнутим до кримінальної відповідальності як дуже малий [11, с. 41–42].

Надаючи характеристику нормативних факторів встановлення та збереження кримінальної відповідальності за розглядуване кримінальне правопорушення у сфері публічних закупівель, необхідно звертатися, насамперед, до системно-правових принципів, які відображають внутрішню логічну несуперечність системи норм кримінального права. Встановлення кримінальної відповідальності за «нецільове використання бюджетних коштів» створює додаткову правову базу запобігання кримінальним правопорушенням у бюджетній сфері, а також у сфері публічних закупівель кримінально-правовими й кримінологічними заходами й відповідає основним положенням Конституції України [12].

Висновки. На сучасному етапі розвитку України бюджетна система має значну важливість, яка ґрунтується на принципах справедливого та неупередженого розподілу суспільного багатства між громадянами та територіальними громадами. Головною метою є забезпечення нової якості економічного, соціального та гуманітарного розвитку, а також інтеграція України до Європейського Союзу. Однією з основних причин, що впливають на ефективність використання бюджету як ключового елемента фінансової системи держави, є нецільове використання бюджетних коштів. Це охоплює витрати бюджету або надання кредитів з бюджету без чітко визначених бюджетних призначень або з їх перевищенням. Відтак, нецільове використання бюджетних коштів є одним із видів кримінальних правопорушень у сфері публічних закупівель. Відповідно до ст. 210 КК України, суспільна безпека такого використання полягає в порушенні бюджетного законодавства, завданні економічних збитків державі, недотриманні бюджетної дисципліни, а також у створенні умов для вчинення правопорушень у сфері службової діяльності або розкраданні бюджетних коштів. Через неефективне та нецільове використання фінансових ресурсів бюджетна система щорічно зазнає значних втрат.

Кримінальні правопорушення, що стосуються нецільового використання бюджетних коштів, є суспільно небезпечними діями, які найчастіше здійснюються службовими особами і порушують суспільні відносини в контексті використання бюджетних ресурсів для виконання державних функцій. Наукові дослідження, що стосуються класифікації таких правопорушень, зумовлені як науковими потребами, так і практичними вимогами у боротьбі з правопорушеннями в бюджетній сфері. Важливо підкреслити, що нецільове використання бюджетних коштів іноді може супроводжуватися вчиненням інших видів кримінальних правопорушень.

ЛІТЕРАТУРА

- Меденцев А.М. Розслідування злочинів, що вчиняються у сфері державних закупівель: дис. канд. юрид. наук: 12.00.09. Одеса, 2015. 258 с.
- Чередарчук А.М. Кримінально-правове забезпечення охорони публічних закупок: дис. канд. юрид. наук: 12.00.08. Івано-Франківськ, 2021. 206 с.
- Кримінальний кодекс України : Закон України від 05 квітня 2001 р. № 2341-III. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2341-14>.
- Шиян О. Ю. Кримінальна відповідальність за нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.08. Запоріжжя, 2017. 230 с.
- Семенових О. С. Кримінальна відповідальність за нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням: дис. докт. філософії: 081 – Право. Харків, 2024. 203 с.
- Нікітін Д. Ю. Кримінологічна характеристика та запобігання нецільовому використанню бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням: дис. канд. юрид. наук: 12.00.08. Ірпінь, 2021. 289 с.
- Кальман О. Г. Злочинність у сфері економіки України: теоретичні та прикладні проблеми попередження: дис. докт. юрид. наук: 12.00.08. Харків, 2004. 431 с.
- Оврамєць Ю. Поняття та сутність «публічних закупівель» в адміністративному праві України. *Journals.Nubip*. 2022. С. 187–199.
- Нечитайло В. А. Характеристика осіб, які вчиняють нецільове використання бюджетних коштів. *Науковий вісник Національної академії внутрішніх справ*. 2013. № 4. С. 137–138.
- Здирко Н. Теоретичні підходи до визначення поняття «публічні закупівлі». *Ефективна економіка*. 2019. № 12. С. 159–171.
- Чернявський С. С., Василюк В. І., Вознюк А. А. Розслідування нецільового використання бюджетних коштів : метод. реком. Київ : Нац. акад. внутр. справ, 2015. 89 с.
- Конституція України: Закон від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254k/96-vr>.