МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО

На правах рукопису

УДК 343. 9

ОЛІЙНИК ОЛЕКСАНДР МИКОЛАЙОВИЧ

ЗАПОБІГАННЯ НЕЗАКОННОМУ ВИКОРИСТАННЮ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ У ЗБРОЙНИХ СИЛАХ УКРАЇНИ

12.00.08 – кримінальне право
та кримінологія; кримінально-виконавче право

Дисертація на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Науковий керівник –
Головкін Богдан Миколайович,
доктор юридичних наук, професор

ХАРКІВ – 2015

ЗМІСТ

Перелік умовних скорочень…… 4

Вступ…… 5

Розділ 1. Незаконне використання бюджетних коштів у Збройних Силах України як об'єкт кримінологічного дослідження..... 14

1.1. Поняття незаконного використання бюджетних коштів у Збройних Силах України..... 14

1.2. Аналіз основних кількісно-якісних показників незаконного використання бюджетних коштів у Збройних Силах України…….. 32

1.3. Криміногенні риси осіб, які вчиняють злочини, пов'язані із незаконним використанням бюджетних коштів у Збройних Силах України……..... 49

Висновки до Розділу 1……..... 64

Розділ 2. Кримінологічна детермінація незаконного використання бюджетних коштів у Збройних Силах України…… 69

2.1. Криміногенні чинники воєнно-політичного, бюджетного та соціально-економічного характеру, що сприяють незаконному використанню бюджетних коштів у Збройних Силах України…… 69

2.2. Нормативно-правові чинники та їх вплив на детермінацію незаконного використання бюджетних коштів у Збройних Силах України …… 87

2.3. Організаційно-управлінські чинники незаконного використання бюджетних коштів у Збройних Силах України…… 96

Висновки до Розділу 2……..... 109

Розділ 3. Основні напрями запобігання незаконному використанню бюджетних коштів у Збройних Силах України…… 114

3.1. Шляхи удосконалення державної політики у сфері фінансового забезпечення Збройних Сил України ……. 114

3.2. Напрями та заходи підвищення ефективності запобіжної діяльності у сфері фінансового забезпечення Збройних Сил України..……..... 134

3.3. Відвернення і припинення злочинів, пов'язаних із незаконним використанням бюджетних коштів у Збройних Силах України……..... 151

Висновки до Розділу 3……..... 161

Висновки……. 168

Список використаних джерел…… 173

Додатки……... 197

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

АРК – Автономна Республіка Крим;

АТО – антитерористична операція;

БК України – Бюджетний кодекс України;

ВВП – валовий внутрішній продукт;

ВР України – Верховна Рада України;

ГШ ЗС України – Генеральний штаб Збройних Сил України;

Держказначейство – Державна казначейська служба України;

Держфінінспекція – Державна фінансова інспекція України;

ДСА України – Державна судова адміністрація України;

ДФАВБП – Державний фінансовий аудит ефективності виконання бюджетних програм;

ЄРДР – Єдиний реєстр досудових розслідувань;

ЄС – Європейський Союз;

ЗМІ – засоби масової інформації;

ЗС України – Збройні Сили України;

КЕУ – квартирно-експлуатаційне управління;

КПКВК – коди програмної класифікації видатків та кредитування державного бюджету;

КК України – Кримінальний кодекс України;

КМ України – Кабінет Міністрів України;

КУпАП – Кодекс України про адміністративні правопорушення;

МВС України – Міністерство внутрішніх справ України;

МВФ – Міжнародний валютний фонд;

МО України – Міністерство оборони України;

НАТО – Організація Північноатлантичного договору;

НМДГ – неоподаткований мінімум доходів громадян;

ОПК – оборонно-промисловий комплекс;

ПДВ – податок на додану вартість;

ПК України – Податковий кодекс України;

ПММ – паливно-мастильні матеріали;

РФ – Російська Федерація;

СБУ – Служба безпеки України.

ФРН – Федеративна Республіка Німеччина.

ВСТУП

Актуальність теми. Відповідно до ст. 5 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики», державна політика у сфері національної безпеки і оборони спрямована на забезпечення життєво важливих інтересів людини і громадянина, суспільства і держави, своєчасне виявлення, запобігання та нейтралізацію реальних і потенційних загроз національним інтересам шляхом підвищення обороноздатності України, реформування ЗС України та інших військових формувань, підвищення бойової готовності військ. На ЗС України покладається завдання щодо оборони України, захисту її суверенітету, територіальної цілісності (ст. 17 Конституції України). Для успішного виконання цих завдань держава здійснює фінансове забезпечення ЗС України за рахунок коштів Державного бюджету України та інших джерел фінансування. Однак застаріла модель управління бюджетними ресурсами ЗС України, системні недоліки фінансового контролю за бюджетними видатками і надходженнями, існуча стратегія реагування правоохоронних органів на заяви і повідомлення про вже вчинені злочини замість запобігання їх вчиненню призвели до утворення потужного явища незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України. Його особливістю є прихованість проявів, системний характер, масштабність заподіяної шкоди інтересам держави, складність протидії, суттєва загроза для національної безпеки і оборони України.

За даними військової прокуратури, протягом 2010–2014 рр. кількість злочинів, пов’язаних із незаконним використанням бюджетних коштів у ЗС України, збільшилась майже у 2,5 рази: з 31 до 72 відповідно. Однак за оцінками експертів міжнародної організації Transparency International, а також експертів з НАТО, всередньому 30 % оборонного бюджету розкрадається корумпованими чиновниками [1; 178].

На масштабність поширенння явища незаконного використання бюджетних коштів у воєнній сфері вказують і результати перевірок

фінансової і господарської діяльності ЗС України. Так, у 2010–2012 рр. за окремими напрямами діяльності МО України контрольно-ревізійними органами установлено фінансових порушень і злочинів, пов'язаних із незаконним використанням бюджетних коштів на загальну суму 1,3 млрд грн, у тому числі тих, що призвели до збитків, на суму понад 200 млн грн.

Незважаючи на суспільно-політичну значущість, своєчасність і наукову цінність пізнання явища незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України, ця проблематика жодного разу не ставала предметом дисертаційного дослідження. МО України тривалий час замовчувало проблему, правоохоронні органи не вбачали в ній масштабного явища, а науковці досліджували окремі строни та аспекти. Разом із тим, до незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України необхідно підходити як до суспільно небезпечного явища, що має свої прояви, тенденції поширення і закономірності детермінації, соціальні наслідки та особливості запобігання. Саме таке завдання і ставиться перед даним дисертаційним дослідженням.

Питанням запобігання різним видам незаконного використання державних фінансів у своїх працях приділяло уваги багато вітчизняних вчених, серед яких: А. М. Бойко, А. Ф. Волобуєв, О. З. Гладун, В. В. Голіна, Н. О. Гуторова, В. М. Дрьомін, О. О. Дудоров, В. А. Журавель, О. Г. Кальман, В. В. Кулаков, В. В. Лень, С. О. Лук'яненко, Г. А. Матусовський, С. С. Мірошниченко, В. В. Пивоваров, В. М. Попович, В. М. Руфанова, Є. Л. Стрельцов, О. В. Тихонова, С. М. Чімишенко, О. Ю. Шостко, В. Ю. Шепітько та ін.

Однак більшість із вказаних науковців досліджували переважно питання кримінальної відповідальності за злочини, пов'язані із незаконним використанням бюджетних коштів, а також криміналістичне забезпечення їх розкриття та розслідування.

Відсутність кримінологічних досліджень явища незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України – додатковий аргумент на

користь актуальності, теоретичної і практичної значущості обраної теми дисертації.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертаційне дослідження підготовлено згідно із планом науково-дослідних робіт кафедри кримінології та кримінально-виконавчого права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого за науковим напрямом «Вдосконалення теорії та практики боротьби зі злочинністю. Запобігання окремим видам злочинів».

Тематика дисертації спрямована на виконання цільової комплексної програми «Теоретичні і прикладні проблеми запобігання злочинності та реформування Державної кримінально-виконавчої служби в Україні» (номер державної реєстрації 0111U000958) та Плану заходів з виконання Концепції реалізації державної політики у сфері профілактики правопорушень на період до 2015 року, затвердженого постановою КМ України від 8 серпня 2012 р. № 767. Напрям дослідження узгоджується з Концепцією розвитку кримінологічної науки в Україні на початку XXI століття, схваленої Координаційним бюро з проблем кримінології НАПрН України у 2002 р. Тема дисертації затверджена Вченою радою Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого 21.12.2012 р. (протокол № 4).

Мета і завдання дослідження. Метою дисертаційного дослідження є розроблення наукових рекомендацій щодо вибору напрямів та комплексу заходів запобігання незаконному використанню бюджетних коштів у ЗС України.

Відповідно до мети поставлені основні завдання дослідження:

– розробити поняття та визначити особливості незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України;

– проаналізувати основні кількісно-якісні показники незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України;

– встановити типові криміногенні риси осіб, які вчиняють злочини, пов'язані із незаконним використанням бюджетних коштів у ЗС України;

– надати характеристику воєнно-політичним, бюджетним й соціально-економічним чинникам незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України;

– розкрити зміст нормативно-правових чинників та оцінити їх вплив на детермінацію незаконного використання бюджетних коштів у воєнній сфері;

– з'ясувати специфіку організаційно-управлінських чинників незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України;

– запропонувати основні шляхи удосконалення державної політики у сфері фінансового забезпечення ЗС України;

– розробити напрями та заходи підвищення ефективноті діяльності контрольно-ревізійних, правоохоронних і судових органів щодо запобігання незаконному використанню бюджетних коштів у ЗС України;

– окреслити перспективні заходи із відвернення й припинення незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України.

Об'єктом дослідження виступає злочинність у сфері бюджетних відносин як соціально-правове явище.

Предметом дослідження є запобігання незаконному використанню бюджетних коштів у ЗС України.

Методи дослідження обрані з урахуванням поставленої мети і завдань дослідження, його об'єкта та предмета. Методологічну основу дисертації становить діалектичний метод пізнання явища незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України у його єдності та протиріччях, розвитку і взаємозв'язку з іншими явищами та процесами соціальної дійсності. *Логіко-семантичний метод* було застосовано для розробки понять і термінів, зокрема поняття незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України, терміну «злочини, пов'язані із незаконним використанням бюджетних коштів» (підрозділ 1.2). *Системно-структурний метод* дозволив дослідити об'єкт пізнання як системне явище, що складається із взаємопов'язаних проявів, об'єднаних єдиною метою незаконного заволодіння бюджетними коштами, має ієрархічну будову детермінант, трирівневу структуру об'єктів і

заходів запобіжного впливу (підрозділ 1.1, 2.1, 2.2, 2.3, 3.1, 3.2, 3.3). *Формально-логічний метод* використовувався для дослідження нормативно-правових актів у сфері діяльності ЗС України та управління бюджетним процесом у воєнній сфері на предмет виявлення недоліків законодавства (підрозділи 2.2, 3.1.). За допомогою с*татистичних методів* здійснено вибіркове узагальнення, зведення, групування й аналіз матеріалів кримінальних проваджень за злочинами бюджетної спрямованості, а також аналіз та аналітичне опрацювання статистичної звітності правоохоронних і контрольно-ревізійних органів з метою визначення сучасних тенденцій, зв'язків і залежностей явища незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України (підрозділ 1.2). *Конкретно-соціологічні методи,* зокрема *експертні оцінки* застосовано для з'ясування думок військових прокурорів з приводу найважливіших питань дослідження явища незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України (підрозділи 1.2, 1.3, 2.1, 2.2). *Контент-аналіз* офіційних документів, матеріалів друкованих ЗМІ та електронних Інтернет ресурсів дозволив вивчити громадську думку та сучасні настрої громадянського суспільства щодо ефективності управління бюджетними ресурсами ЗС України, поширення корупції у сфері фінансового забезпечення ЗС України, результативності роботи правоохороних і судових органів у протидії злочинам у цій сфері (підрозділи 2.1, 2.2, 2.3).

Емпіричну базу даного дослідження складають: суцільне узагальнення 42 кримінальних проваджень, розглянутих судами України протягом 2010–2014 років за статтями 191, 210, 364, 366, 367, 368, 368^2 КК України; результати експертного опитування 198 військових прокурорів Центрального, Західного й Південного регіонів України; статистична звітність Генеральної прокуратури України, МВС України, ДСА України за 2008–2014 рр.; аналітичні матеріали та огляди про фінансові й бюджетні правопорушення в оборонному секторі Рахункової палати України, Держфінінспекції, Держказначейства за період 2008–2014 рр.; звіти про

встановлені порушення бюджетного законодавства Департаменту внутрішнього аудиту та фінансового контролю МО України у 2011–2014 рр.

Нормативно-правову базу дисертації становлять Конституція України, закони України, укази Президента України, нормативні акти КМ України, кримінальне, кримінально-процесуальне, адміністративне, фінансове й бюджетне законодавство України.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що вказана дисертація є першим в Україні комплексним кримінологічним дослідженням явища незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України. За результатами дослідження сформульовано низку наукових положень, висновків і рекомендацій з вирішення поставлених завдань та досягненню його мети, а саме:

уперше:

– обґрунтовано існування явища незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України, що носить ситемний характер, має специфіку проявів і відтворення, загрожує інтресам національної безпеки й оборони, потребує пошуку нових напрямів та комплексу заходів запобігання;

– встановлено характерні ознаки явища незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України, а саме: 1) спрямованість злочинних посягань проти бюджетних відносин у воєнній сфері; 2) переважну поширеність злочинних посягань у сферах державних закупівель, речового забезпечення і харчування військових, будівництва й придбання житла для військовослужбовців; 3) суб’єктами вчинення цих злочинів виступають військові і цивільні службові особи – розпорядники та одержувачі бюджетних коштів; 4) предметом злочинних посягань є бюджетні кошти; 5) заподіяння шкоди інтересам національної безпеки і оборони;

– надано кримінологічну характеристику незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України, встановлено її рівень і показники латентності, проаналізовано структуру, тенденції динаміки, а також наслідки для різних сфер суспільно життя;

– визначено основні напрями та запропоновано комплекс заходів запобігання незаконному використанню бюджетних коштів у ЗС України;

удосконалено:

– уявлення про склад і класифікацію чинників, що породжують та зумовлюють вчинення злочинів, пов’язаних із незаконним використанням бюджетних коштів;

– теоретичні положення щодо особи злочинця-військовослужбовця, її соціально-демографічні, морально-психологічні, кримінально-правові ознаки, спрямованість злочинної поведінки;

– кримінологічний портрет середньостатистичного злочинця-військовослужбовця, який вчиняє злочини, пов’язані із незаконним використанням бюджетних коштів, згідно з яким: це – чоловіки (72 %) достатньо зрілого віку (30–50 років – 53,3 %, 50–65 років – 29,1 %), які мають вищу освіту (61,2 %), займають посади командирів структурних підроздів і начальників служб забезпечення військових формувань, носять військове звання майора (35,2 %), капітана (27,8 %) і підполковника (25,9 %), виконують службові обов’язки розпорядників бюджетних коштів третього і другого ступенів;

– уявлення про фактичний рівень злочинів, пов’язаних із незаконним використанням бюджетних коштів у ЗС України, що на 54 % вищий від кількості облікованих злочинів вказаної групи;

– розуміння структури злочинів, пов’язаних із незаконним використанням бюджетних коштів, в якій 73,8 % складають службові злочини розпорядників і одержувачів бюджетних коштів у ЗС України, 21,4 % – привласненя, розтрати або заволодіння бюджетними коштами шляхом зловживання службовим становищем, 2,4 % – нецільове використання бюджетних коштів, решта – інші злочини;

набули подальшого розвитку:

– пропозиції щодо визначення теоретичних засад реформування державної політики у сфері фінансового забезпечення ЗС України шляхом повноцінного упровадження програмно-цільового методу бюджетування ЗС;

– напрями та заходи підвищення ефективності запобіжної діяльності

контрольно-ревізійних, правоохоронних і судових органів.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що розроблені положення та здійснені висновки поглиблюють знання про об'єкт дослідження, сприяють вивченню явища незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України. Результати дослідження можуть бути використані: *у науково-дослідній сфері* – при подальшому дослідженні злочинів бюджетної спрямованості у ЗС України та розробці рекомендацій щодо їх запобігання; *у правотворчій сфері* – для удосконалення чинного законодавства з питань державного фінансового контролю, кримінальної відповідальності за незаконне використання бюджетних коштів, а також запобігання і протидії злочинності в Україні; *у правозастосовній сфері* – для оптимізації діяльності та підвищення ефективності роботи розпорядників, одержувачів бюджетних коштів у ЗС України, органів кримінального переслідування і контрольно-ревізійних органів; *у навчальному процесі* – при розробці та викладанні курсу «Кримінологія», написанні навчально-практичних і методичних посібників, спецкурсів, монографій.

Апробація результатів дисертації. Дисертаційне дослідження виконане, обговорено та схвалено на кафедрі кримінології та кримінально-виконавчого права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого. Основні результати дисертації були оприлюднені на таких науково-практичних заходах, зокрема: Міжнародна науково-практична Інтернет-конференція «Політика у сфері боротьби зі злочинністю» (м. Івано-Франківськ, 11–16 березня 2014 р.); Міжнародна науково-практична конференція, присвячена ювілею академіка С. В. Ківалова «Правове життя сучасної України» (м. Одеса, 16–17 травня 2014 р.); Міжнародна науково-практична конференція «Наука кримінального права в системі міждисциплінарних зв'язків» (м. Харків, 9–10 жовтня 2014 р.); Науково-практична конференція «Кримінологічна теорія і практика: досвід, проблеми сьогодення та шляхи їх вирішення» (м. Київ, 26 березня 2015 р.).

Публікації. Основні теоретичні положення і висновки дисертаційного дослідження дістали відображення у дев'яти наукових працях: три – у

друкованих фахових виданнях, з яких одна – у виданні України, що включено до міжнародних науковометричних баз, дві – в електронних фахових виданнях, чотири – у збірниках матеріалів наукових конференцій.

Струтура та обсяг дисертації. Структура дисертації складається зі вступу, трьох розділів, що містять дев'ять підрозділів, висновків, списку використаних джерел (всього – 200 найменувань) та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 204 сторінки. Основний текст – 168 сторінок, список використаних джерел – 24 сторінки, додатки – 8 сторінок.

РОЗДІЛ 1
НЕЗАКОННЕ ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ У ЗБРОЙНИХ СИЛАХ УКРАЇНИ ЯК ОБ'ЄКТ КРИМІНОЛОГІЧНОГО ДОСЛІДЖЕННЯ

1.1. Поняття незаконного використання бюджетних коштів у Збройних Силах України

Забезпечення реалізації зовнішніх і внутрішніх функцій держави неможливо без формування та використання фінансових ресурсів [189, с. 3]. Згідно із ст. 17 Конституції України, оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності є найважливішими функціями держави і покладаються на ЗС України. До 2014 р. фінансування ЗС України здійснювалося виключно за рахунок коштів Державного бюджету України. На сьогодні ж передбачена можливість проведення додаткового фінансування за рахунок благодійних пожертв фізичних та юридичних осіб, у порядку визначеному КМ України. Контроль за виконанням Державного бюджету України в частині витрат на забезпечення функціонування ЗС України здійснюється згідно із чинним законодавством (ст. 15) [129].

Ефективність виконання ЗС України своїх функцій і завдань залежить від повноти, своєчасності й пріоритету фінансування військ, а також забезпечення дієвого контролю за використанням бюджетних коштів. Як зазначає В. В. Пивоваров, незбалансована фінансова система сприяє недбалому відношенню і зловживанням з боку службових осіб [100, с. 20, 21]. При хронічному недофінансуванні національної оборони (на рівні 65 % від мінімально необхідних потреб), левова частка воєнного бюджету (понад 80 %) спрямовувалася на оплату поточних видатків (утримання ЗС України). При цьому бюджетні видатки на капітальні вкладення, пов'язані із закупівлею озброєнь, військової техніки, розвитком інфраструктури, а також бойовою підготовкою особового складу, залишалися набагато нижчими від реальних потреб. Тривалий час в Україні формувався бюджет-утримання ЗС,

замість бюджету-розвитку, що серед іншого, створювало умови для масштабного розкрадання фінансових ресурсів держави [9]. За роки незалежності у сфері фінансування ЗС України утворилося явище незаконного використання бюджетних коштів, яке стало нелегальним джерелом стабільного збагачення розпорядників та отримувачів бюджетних коштів різних рівнів.

Виходячи з цього, для пізнання кримінологічної природи явища незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України потрібно звернутися до вивчення різних його сторін, встановлення характерних особливостей. У зв'язку із цим, предметом дослідження стануть: 1) сфера існування та відтворення цього явища; 2) порядок фінансового забезпечення ЗС та розподілу бюджетних коштів; 3) суб'єкт незаконного збагачення і предмет злочинних посягань; 4) структура незаконного використання бюджетних коштів; 5) типові форми прояву досліджуваного явища [90].

Сфера існування та відтворення будь-якого явища окреслює коло і зміст суспільних відносин та видів діяльності, які складаються у певній галузі суспільного життя. Що стосується явища незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України, то межі його існування та відтворення окреслюються бюджетними відносинами у воєнній сфері. Бюджетним кодексом України регулюються відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів, звітування про їх виконання й контролю за дотриманням бюджетного законодавства, і питання відповідальності за порушення бюджетного законодавства, а також визначаються правові засади утворення та погашення державного і місцевого боргу [20].

На законодавчому рівні прийнято понад 120 нормативно-правових актів, що регламентують діяльність Збройних Сил України та інших військових формувань [170]. Воєнна сфера охоплює суспільні відносини, регламентовані Законом України «Про Збройні Сили України» від 06.12.1991 р. № 1934-XII. Так, у ст. 1 цього Закону, ЗС України визначені як

військове формування, на яке Конституцією України покладаються оборона держави, захист її суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності. Ці завдання досягаються шляхом реалізації низки важливих напрямів діяльності, а саме: здійснення заходів правового режиму воєнного і надзвичайного стану; боротьби з тероризмом й піратством; посилення охорони державного кордону, суверенних прав України в її виключній (морській) економічній зоні та континентального шельфу; протидії незаконним перевезенням зброї і наркотичних засобів, психотропних речовин, їх аналогів або прекурсорів у відкритому морі; ліквідація надзвичайних ситуацій природного та техногенного характеру; надання військової допомоги іншим державам; міжнародного військового співробітництва; участі у міжнародних антитерористичних, антипіратських та інших операціях щодо підтримання миру і безпеки тощо [129].

Управління державними ресурсами у воєнній сфері регулюється Законом України «Про організацію оборонного планування» від 18.11.2004 р. № 2198-IV. Відповідно до ст. 3 цього Закону, оборонне планування здійснюється з метою забезпечення перспективних і поточних планів, державних програм матеріальними, фінансовими і людськими ресурсами, необхідними для розвитку ЗС України відповідно до засад державної політики у воєнній сфері. Оборонне планування передбачає застосування програмно-цільового методу для забезпечення оптимального та ефективного використання державних ресурсів [134].

Суспільні відносини, що складаються при визначенні та здійсненні процедур закупівлі продукції, виконання робіт та надання послуг оборонного призначення регулюються Законом України «Про державне оборонне замовлення» від 03.03.1999 р. № 464-XIV. Державне оборонне замовлення – це засіб державного регулювання економіки для задоволення наукових та матеріально-технічних потреб із забезпечення національної безпеки і оборони шляхом планування обсягу фінансових ресурсів, визначення видів та обсягів продукції, робіт і послуг, а також укладення з виконавцями

державних контрактів на постачання (закупівлю) продукції, робіт і послуг [118].

У Статуті внутрішньої служби ЗС України закріплені обов'язки посадових осіб фінансово-економічної служби полку, відповідальних за стан фінансового господарства, організацію бухгалтерського обліку у військових частинах, планування й затребування необхідних коштів, підготовку проекту кошторису на наступний період, здійснення контролю за дотриманням фінансово-бюджетної дисципліни посадовими особами, а також за витрачанням коштів [150].

Дисциплінарний Статут ЗС України визначає зміст військової дисципліни, обов'язки військовослужбовців щодо її додержання, види заохочень та дисциплінарних стягнень, порядок притягнення винних у вчиненні правопорушень (у тому числі корупційних) до відповідальності, відшкодування завданої державі шкоди, а також запобігання порушенням військової дисципліни [122].

Згідно з чинним законодавством, ЗС України можуть здійснювати господарську діяльність. Земля, води, інші природні ресурси, а також майно, закріплене за військовими частинами, військовими навчальними закладами, установами та організаціями ЗС України, є державною власністю, належить їм на праві оперативного управління та звільняється від сплати усіх видів податків (ст.14) [129]. Відповідно до Закону України «Про правовий режим майна у Збройних силах України» військове майно – це державне майно, закріплене за військовими частинами, закладами, установами та організаціями ЗС України. До військового майна належать будинки, споруди, передавальні пристрої, всі види озброєння, бойова та інша техніка, боєприпаси, паливо-мастильні матеріали, продовольство, технічне, аеродромне, шпікерське, речове, культурно-просвітницьке, медичне, побутове, інженерне та інше майно. МО України як центральний орган управління ЗС України, здійснює управління військовим майном, у тому числі закріплює військове майно за військовими частинами, приймає рішення

щодо його перерозподілу між військовими частинами ЗС України, в тому числі у разі їх розформування [141].

Отже, специфіка воєнної сфери визначається функціями і завданнями покладеними на ЗС України, правовим режимом військового майна та бюджетними відносинами, що тут складаються.

Фінансове забезпечення ЗС України здійснюється шляхом призначення і переказу бюджетних асигнувань вищим за підлеглістю розпорядником коштів нижчому, з подальшим наданням коштів військовим частинам і підрозділам [98, с. 31]. Воно має низку особливостей. Серед останніх – централізація фінансового забезпечення, єдність та узгодженість роботи фінансово-економічної служби МО України з фінансовою системою держави, відповідність організації фінансового забезпечення особливостям діяльності ЗС України, програмно-цільовий підхід до фінансового забезпечення [98, с. 15].

Централізація фінансового забезпечення передбачає єдине керівництво МО України бюджетним механізмом фінансування ЗС України, зокрема організацією розподілу і використання бюджетних коштів у відповідності до затверджених кошторисів. Правовою основою централізованого підходу у розподілі виділених асигнувань й оплаті наданих товарів, послуг чи виконаних робіт є Постанова КМ України «Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ» від 28.02.2002 р. № 228 із змінами, внесеними відповідною постановою № 477 від 27.08.2014 р. [127], а також інші відомчі нормативно-правові акти МО України.

Суть цього порядку полягає в тому, що Міністром оборони України затверджується зведений кошторис на відповідний рік. На підставі цього кошторису формуються плани розподілу бюджетних асигнувань між розпорядниками коштів нижчих рівнів. У централізованому порядку проводяться як видатки бюджетних коштів на потреби ЗС України, так і перераховуються надходження до Державного бюджету, зароблені у процесі

господарської діяльності підвідомчих підприємств та організацій (військово-ремонтних, будівельно-монтажних, науково-дослідних), а також від реалізації надлишкового озброєння, військового обладнання, спеціальної і військової техніки, нерухомого військового майна ЗС України, надання в оренду майнових об'єктів, які належать до основних фондів (споруд, земель, обладнання), коштів від відчуження земельних ділянок, на яких розташовані об'єкти нерухомого військового майна, що підлягають реалізації, та земельних ділянок, які вивільняються у процесі реформування ЗС України [121].

Особливістю зазначеного порядку видатків і надходжень до Державного бюджету також є централізований контроль з боку службових осіб Департаменту фінансів та Департаменту внутрішнього аудиту і фінансового контролю МО України, зокрема, питань договірної роботи, ціноутворення та закупівель для української армії. Централізований порядок оплати товарів, робіт і послуг передбачає єдиний облік фінансово-господарських операцій і бухгалтерську звітність.

Єдність і узгодженість роботи фінансово-економічної служби ЗС з фінансовою системою країни полягає в тому, що фінансові ресурси ЗС є частиною фінансової системи держави, а зазначена служба використовує форми і методи роботи фінансових органів держави (здійснення кошторисно-фінансового планування, внутрішньовідомчого фінансового контролю, розвиток госпрозрахунку у промисловості та на будівництві, застосовування безготівкових та готівкових розрахунків), має єдиний порядок формування і використання бюджетних коштів [98, с. 16]. Зокрема, кошти за кошторисом МО України можуть витрачатися тільки на протязі того фінансового року, у якому вони відпущені. Невикористані залишки бюджетних коштів, утворені на кінець року, вилучаються до Державного бюджету України, а бюджетні кошти поточного року не дозволяється використовувати в кінці року для оплати товарів і послуг, які фактично будуть отримані у новому році [98, с. 26].

Раціональне управління коштами, виділеними на потреби ЗС України повинно забезпечуватись шляхом впровадження з 2002 р. прогресивної технології управління і бюджетного планування. Остання передбачає застосування програмно-цільового методу формування і виконання бюджету ЗС України. Він полягає у встановленні безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання [152]. Складовими елементами цього методу у бюджетному процесі є: заходи (дії) та їх виконавці, цілі і результативні показники оцінювання їх виконання, паспорти бюджетних програм [103]. Бюджет, складений за цим методом, суттєво відрізняється від постатейного кошторису [52]. Тут зміщується акцент з планування граничних потреб в коштах для утримання ЗС України, на конкретні результати, яких необхідно досягти завдяки їх розподілу і раціональному використанню, відповідно до затверджених цільових програм та пріоритетів проведення воєнної політики держави. Особливістю програмно-цільового методу є планування на середньострокову перспективу, а не на один поточний рік, як це було при постатейному складанні оборонного бюджету. Ідеологія програмно-цільового методу полягає у переході від принципу управління затратами (пасивного утримання військ) до принципу управління результатами (досягнення розвитку ЗС за пріоритетними напрямами і підготовка військ) з єдиною метою – підвищення боєздатності армії та виконання поставлених перед нею завдань [103].

Програмно-цільовий підхід до формування та виконання оборонного бюджету – загальновизнана найбільш прогресивна технологія управління фінансовими ресурсами держави. У воєнній сфері програмно-цільовий метод реально забезпечує розвиток системи оборонного фінансування, прозорість усіх ланок бюджетного процесу у ЗС України, що у кінцевому підсумку призводить до цільового та максимально ефективного використання бюджетних коштів для досягнення запланованих у державних програмах конкретних результатів. Разом з тим, серед недоліків переходу на програмно-цільовий метод управління бюджетними коштами ЗС України фахівці

називають, зокрема, формальний підхід до його упровадження, недотримання засадничих положень, методик і принципів реалізації бюджетних програм [103]. Також відсутній єдиний підхід до класифікації видатків на різні види діяльності ЗС України. Так, до 2013 р. діяв підхід багатоспрямованості формування цільових програм. Наприклад, у 2010 р. було сформовано 19 бюджетних програм, на фінансування яких виділялося 13,5 млрд. грн. [119]. При цьому, реальне фінансування бюджетних програм Державним казначейством України забезпечувалося не у повному обсязі і нерівномірно упродовж бюджетного року [22, с. 32]. Існування великої кількості програм у бюджетному процесі ЗС України призводило до розпорошення фінансових ресурсів, формалізації відповідальності численних виконавців і співвиконавців за кінцеві результати та об'єктивно ускладнювало контроль за законністю використання бюджетних коштів.

У 2013 р. згідно із бюджетними запитами та призначеннями, установленими Законом України «Про Державний бюджет України», сформовано 7 бюджетних програм. Серед них: КПКВК 2101010 «Керівництво та військове управління Збройними Силами України»; КПКВК 2101020 «Забезпечення діяльності Збройних Сил України та підготовка військ»; КПКВК 2101080 «Медичне лікування, реабілітація та санаторне забезпечення особового складу Збройних Сил України, ветеранів військової служби та членів їх сімей, ветеранів війни»; КПКВК 2101100 «Підготовка військових фахівців у вищих навчальних закладах I–IV рівня акредитації, підвищення кваліфікації та перепідготовка військових фахівців і державних службовців, початкова військова підготовка молоді»; КПКВК 2101190 «Будівництво (придбання) житла для військовослужбовців Збройних Сил України»; КПКВК 2101210 «Утилізація боєприпасів та рідинних компонентів ракетного палива, забезпечення живучості та вибухопожежобезпеки арсеналів, баз і складів Збройних Сил України»; КПКВК 2101150 «Розвиток озброєння та військової техніки Збройних Сил України» [120].

Із зменшенням кількості бюджетних програм помітно зросли обсяги

фінансування, виділені на потреби МО України. Станом на 2014 р. воно складає близько 15,3 млрд. грн., не рахуючи додаткові 6,8 млрд. грн. [158], виділених ВР України у березні 2014 р. для проведення часткової мобілізації та приведення військових формувань у стан бойової готовності у зв'язку з анексією РФ території АРК. З урахуванням додаткових бюджетних асигнувань, загальні витрати на оборону й безпеку у 2014 р. становили 52,4 млрд. грн., тобто 3,4 % ВВП [166] Що стосується 2015 р., то у Державному бюджеті України на 2015 р. передбачено збільшення видатків на потреби МО України порівняно із 2014 р. у два з половиною рази: з 15,3 млрд. грн. до 40,2 млрд. грн. відповідно [121]. До 2020 р. Урядом планується привести військові витрати на рівні 5 % від ВВП країни [185].

Тісно пов'язаним із порядком фінансового забезпечення є розподіл бюджетних видатків у воєнній сфері. Для здійснення програм та заходів, які проводяться за рахунок державних фінансів, бюджетні асигнування надаються розпорядникам бюджетних коштів. Розпорядники бюджетних коштів – це бюджетні установи в особі їх керівників, уповноважені на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення витрат бюджету [127]. Залежно від типу діяльності в бюджетному процесі, ступеня підпорядкованості і обсягу наданих прав, розпорядники коштів державного бюджету поділяються на головних розпорядників, розпорядників нижчого рівня та одержувачів коштів державного бюджету. За кожним бюджетом, який входить до бюджетної системи, формуються мережі розпорядників та одержувачів бюджетних коштів. Так, у 2010 р. безпосередньо через Департамент фінансів МО України включено 135 розпорядників та одержувачів коштів, із них: розпорядників першого ступеня – 1 (МО України), розпорядників другого ступеня – 8 (Головне фінансово-економічне управління ГШ ЗС України, фінансові управління видів ЗС, територіальні квартирно-експлуатаційні управління), розпорядників третього ступеня – 126 (військові частини, військові комісаріати, військово-навчальні заклади, наукові центри тощо). У 2011 р. включено 137 розпорядників

коштів, із них: розпорядників першого ступеня – 1, розпорядників другого ступеня – 8, розпорядників третього ступеня – 128. На 2012 р. до мережі включено 136 розпорядників коштів, із них: розпорядників першого ступеня – 1, розпорядників другого ступеня – 8, розпорядників третього ступеня – 127 [3, с. 10].

Для здійснення програм та заходів, які реалізуються за рахунок коштів бюджету, розпорядникам бюджетних коштів надаються бюджетні асигнування [37, с. 101].

Головним розпорядником коштів державного бюджету (розпорядник першого ступеня) виступає МО України в особі Міністра оборони України через Департамент фінансів МО України [98, с. 30–42]. Поряд із цим, існують відповідальні виконавці бюджетних програм у МО України. Головний розпорядник наділений правом витрачання бюджетних призначень на утримання апарату установи, на централізовані заходи, що здійснюються МО України, розподіляти і перерозподіляти бюджетні асигнування розпорядникам бюджетних коштів нижчого рівня та одержувачам, а також затверджувати їх кошториси і плани асигнувань.

Розпорядники коштів державного бюджету нижчого рівня у своїй діяльності підпорядковані головному розпоряднику. Розпорядники нижчого рівня поділяються на розпорядників другого та третього ступенів. Розпорядниками коштів державного бюджету другого ступеня є ГШ ЗС України, види ЗС України, армійські корпуси (повітряні командування), територіальні квартирно-експлуатаційні управління, а також військові комісаріати АРК, обласні, Київський міський військовий комісаріат в особі їх керівників. На цьому рівні існують відповідальні виконавці бюджетних програм у ГШ ЗС України. Зазначені розпорядники одержують кошти на видатки установи та розподіляють суму коштів, визначену головним розпорядником для переказу безпосередньо підпорядкованим їм установам, підприємствам і організаціям. Вони здійснюють свої повноваження по розпорядженню коштами через відповідні фінансові органи, а саме: Головне

фінансово-економічне управління ГШ ЗС України, фінансово-економічне управління видів ЗС України, фінансово-економічні відділи і служби територіальних органів управління МО України.

Розпорядниками коштів державного бюджету третього ступеня виступають оперативні командування Сухопутних військ, Повітряних Сил, Військово-Морських Сил, Високомобільних десантних військ, військові частини, військово-навчальні заклади, наукові центри, підприємства, установи, організації, квартирно-експлуатаційні відділи, а також районні військові комісари. Їх фінансовими органами є фінансово-економічні відділи та відділи соціального забезпечення, фінансово-економічні служби, відділи, відділення, бухгалтерії військових частин, підприємств, установ, організацій, підпорядкованих МО України [81; 80].

До одержувачів коштів державного бюджету належать суб’єкт господарювання, громадська чи інша організація, яка не має статусу бюджетної установи, уповноважена розпорядником бюджетних коштів на здійснення заходів, передбачених бюджетною програмою, та отримує для їх здійснення кошти бюджету [127].

Службові особи вказаних розпорядників відповідно до ст. 121 БК України можуть притягатись до юридичної відповідальності (цивільної, дисциплінарної, адміністративної, кримінальної) за порушення бюджетного законодавства.

Слід зазначити, що за порушення законодавства про бюджетну систему кримінальна відповідальність встановлюється лише у ст. 210 КК України «Нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням» та ст. 211 КК України «Видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону». Водночас, злочини, які вчиняються військовими та цивільними службовими особами при складанні, виконанні та здійсненні контролю за виконанням оборонного бюджету, кваліфікуються за різними

статтями КК України, оскільки спеціальних кримінально-правових норм, що встановлюють відповідальність за незаконне використання бюджетних коштів саме у ЗС України, немає. Разом із цим, у літературі та при веденні єдиного обліку злочинів у сфері економіки вирізняється група злочинів, які іменуються «злочини, пов'язані із незаконним використанням бюджетних коштів». Серед критеріїв віднесення до даної групи злочинів називаються: 1) вчинення злочинів при складанні, розгляді, затвердженні, виконанні бюджету, а також при здійсненні контролю за виконанням бюджету; 2) предметом злочинних посягань є бюджетні кошти; 3) суб'єктом виступають службові особи, фізичні особи – суб'єкти підприємницької діяльності; 4) переважно умисна форма вини і корисливі мотиви Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження [68, с. 19, 20].

У цілому ми поділяємо такий підхід, однак вважаємо, що незаконне використання бюджетних коштів у ЗС України має свою специфіку. Остання криїться у складі суб'єктів вчинення вказаної групи злочинів, що умовно поділяється на військових і цивільних службових осіб. В ролі військових службових осіб виступають розпорядники бюджетних коштів у ЗС України трьох ступенів. Цивільними службовими особами є одержувачі цих коштів (керівники небюджетних установ, які уповноважені органами державної влади на виконання загальнодержавних програм, надання послуг безпосередньо через розпорядників). Проміжне місце належить службовим особам, які здійснюють контроль за використанням бюджетних коштів (загальнодержавний і відомчий контроль, оскільки вони можуть належати як до державних органів фінансового контролю, так і до органів відомчого контролю.

Відповідно до вищенаведеної трирівневої класифікації розпорядників бюджетних коштів, головним розпорядником є Міністр оборони України, особи, які його заміщають, а також директор Департаменту фінансів МО України. Останній контролює виконання укладених договорів, своєчасність подання документів до оплати, подання претензій та позовів,у разі

невиконання зобов'язань. Зазначені особи є суб'єктами вчинення злочинів, пов'язаних із незаконним використанням бюджетних коштів.

Суб'єктами незаконного використання бюджетних коштів виступають також розпорядники нижчого рівня – другого і третього ступенів. До розпорядників другого ступеня належать Начальник ГШ – Головнокомандувач ЗС України, командувачі видів ЗС України, командири армійських корпусів (повітряних командувань), керівники Головного фінансово-економічного управління ГШ ЗС України, фінансово-економічного управління видів ЗС України, військові комісари військових комісаріатів АРК, обласних, Київського міського військового комісаріату, а також начальники територіальних квартирно-експлуатаційних управлінь.

Коло розпорядників третього ступеня охоплює: командувачів оперативних командувань, начальників фінансово-економічних відділів і служб, командирів військових частин, військових комісарів районних військових комісаріатів, начальників військово-навчальних закладів, наукових центрів, керівників підприємств, установ, організацій, підпорядкованих МО України.

Суб'єктами вчинення злочинів досліджуваної категорії можуть бути одержувачі бюджетних коштів в особі керівників не бюджетних установ, громадських організацій, які отримали бюджетні кошти для використання їх на певні цілі [160, с. 26], а також службові особи, уповноважені на здійснення контрою за законністю використання бюджетних коштів у ЗС України. Слід мати на увазі, що в ролі Зазначені особи частіше за все виконують роль співучасників вчинення низки службових, господарських, військових та інших злочинів, які мають ознаки незаконного використання бюджетних коштів.

Предметом злочинних посягань досліджуваної категорії злочинів виступають бюджетні кошти. Згідно із приміткою 1 до ст. 210 КК України до бюджетних коштів належать кошти, що включаються до державного бюджету і місцевих бюджетів незалежно від джерела їх формування [66, с. 298]. Враховуючи бланкетний характер диспозиції цієї статті, необхідно

звернутись за уточненням до галузевого бюджетного законодавства. В основному нормативно-правовому акті, що регулює бюджетні правовідносини – БК України, у п. 11 ст. 2 зазначено, що бюджетні кошти – це належні відповідно до законодавства надходження та витрати бюджету. При цьому, у ст. 13 БК України відзначено, що бюджет може складатися із загального та спеціального фондів.

Складовими частинами загального фонду бюджету є: 1) всі доходи бюджету, окрім тих, що призначені для зарахування до спеціального фонду бюджету; 2) всі видатки бюджету, що здійснюються за рахунок надходжень загального фонду бюджету; 3) кредитування бюджету (повернення кредитів до бюджету без визначення цільового спрямування та надання кредитів з бюджету, що здійснюється за рахунок надходжень загального фонду бюджету); 4) фінансування загального фонду бюджету.

До елементів спеціального фонду бюджету віднесено: 1) доходи бюджету (включаючи власні надходження бюджетних установ), які мають цільове спрямування; 2) видатки бюджету, що здійснюються за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду бюджету (у тому числі власних надходжень бюджетних установ); 3) кредитування бюджету (повернення кредитів до бюджету з визначенням цільового спрямування та надання кредитів з бюджету, що здійснюється за рахунок конкретно визначених надходжень спеціального фонду бюджету); 4) фінансування спеціального фонду бюджету [20].

Слід погодитись із думкою окремих науковців, що бюджет охоплює кошти, які фактично надійшли на казначейські рахунки або в касу їх розпорядника чи одержувача та мають бути зараховані на такі рахунки. Кошти, які ще не зараховані, юридично існують як грошові зобов’язання. Після їх виконання гроші надходять на рахунки в органах державного казначейства. Моментом появи коштів й набуття ними статусу бюджетних слід вважати їх реальне зарахування на рахунки в органах Держказначейства або в касу розпорядника чи одержувача бюджетних коштів [161, с. 37; 160,

с. 17]. При цьому йдеться про рахунки відповідних розпорядників трьох ступенів чи одержувачів військових бюджетних коштів, згаданих раніше.

Структура незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України включає три різних за спрямованістю групи злочинів:

а) господарські злочини (ст. ст. 210 КК України – нецільове використання бюджетних коштів, здійснення видатків бюджету чи надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень або з їх перевищенням; 211 КК України – видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету або збільшують витрати бюджету всупереч закону; 222 КК України – шахрайство з фінансовими ресурсами);

б) службові злочини (ст. ст. 364 КК України – зловживання владою або службовим становищем; 366 КК України – службове підроблення; 367 КК України – службова недбалість; 368 КК України – прийняття пропозиції, обіцянки або одержання неправомірної вигоди службовою особою; 368^2 КК України – незаконне збагачення);

в) злочини проти власності (ст. 191 КК України – привласнення, розтрата майна або заволодіння ним шляхом зловживання службовим становищем);

г) інші злочини (наприклад, ч. 2 ст. 175 КК України – невиплата заробітної плати, стипендії, пенсії чи інших установлених законом виплат внаслідок нецільового використання коштів).

Незважаючи на різні об’єкти злочинних посягань перелічених груп злочинів, всіх їх об’єднує спільна спрямованість проти бюджетних відносин у воєнній сфері [101].

Явище незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України має типові форми прояву. Залежно від сфер діяльності МО України, які визначаються конкретними бюджетними програмами, основні порушення бюджетного законодавства, що містять ознаки незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України, умовно було розділено на кілька груп.

1. Незаконне використання бюджетних коштів у сфері закупівель товарів, оплати виконаних робіт і надання послуг, охоплює:

– незаконні операції при централізованій закупівлі паливно-мастильних матеріалів, продовольства, обмундирування, медикаментів, обладнання, а саме: порушення тендерних процедур, закупівля прострочених товарів, речового майна та обладнання, в якому не було потреби, оплата робіт і послуг, фінансування яких не передбачено або за завищеними тарифами;

– безпідставне завищення потреби в бюджетних коштах в кошторисах установ МО України та військових формувань;

– здійснення видатків із перевищенням бюджетних призначень за розрахунками за виконані роботи, надані послуги внаслідок завищення їх обсягів чи очікуваної вартості, а також перерахування авансових платежів постачальникам і виконавцям без виконання ними договірних зобов'язань.

Прикладом незаконного використання бюджетних коштів, виділених на утримання особового складу ЗС України, може слугувати кримінальне провадження, розглянуте Печерським районним судом м. Києва про незаконне використання бюджетних коштів, пов'язане із закупівлею спеціального одягу для військовослужбовців. Так, у 2012 р. у МО України створено робочу групу із розроблення перспективного переліку предметів речового майна та спорядження для підрозділів спеціального призначення. До складу цієї групи входив радник Міністра оборони, який водночас очолював ТОВ «Тактичні системи». МО України уклало з цією фірмою договори на придбання експериментального одягу на суму 4,8 млн. грн., з порушенням процедури конкурсних торгів та прийняттям Замовником невигідної цінової пропозиції: пара шкарпеток зимових коштувала 215 грн., чоловіча нижня білизна – 430 грн. Із 150 придбаних комплектів 60 зберігаються на складах та не використані за призначенням [65].

2. Незаконне використання бюджетних коштів при будівництві та придбанні на вторинному ринку житла для військовослужбовців ЗС України включає:

– перевищення видатків відповідних бюджетних програм на придбання службового житла для військовослужбовців, у тому числі на умовах пайової участі у будівництві;

– закупівля житла у місцях (гарнізонах), де відсутня потреба в забезпеченні житлом військовослужбовців [191];

– перевищення кошторисних призначень на закупівлю житла, внаслідок завищених розрахунків очікуваної вартості квадратного метру загальної площі, порівняно із середніми цінами на ринку нерухомості у регіонах.

Прикладом цього виду незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України є кримінальне провадження, розглянуте за фактом закупівлі МО України квартир у м. Василькові Київської області. Під час закупівлі у 2011 р. двадцяти трьох службових двокімнатних квартир загальною площею 52 м^2 кожна, встановлено чисельні порушення законодавства України про порядок здійснення процедур закупівлі. Це стосується відсутності інформації про необхідні технічні, якісні та кількісні характеристики квартир, а також неправильних розрахунків очікуваної вартості житла. Із запланованих на придбання двадцяти трьох квартир 10 068 000 грн., фактично було витрачено 15 759 315 грн., тобто очікувану вартість предмету закупівлі збільшено на 5 691 315 грн. [64].

3. Незаконне використання бюджетних коштів при оплаті речового забезпечення і харчування, передбачає:

– надмірне використання бюджетних коштів внаслідок безпідставного завищення обсягів централізованої закупівлі продуктів харчування понад реальні потреби особового складу (призводить до накопичення неврахованих залишків продуктів у військових підрозділах і збільшення непорушних запасів), а також збільшення очікуваної вартості добової норми харчування понад існуючі середні ціни у регіоні. Завищення цін на послуги харчування оформляється через укладання додаткових угод [191];

– необґрунтоване завищення потреб у закупівлі речового майна і

завищення його очікуваної вартості;

– надмірне витрачання бюджетних коштів при централізованих розрахунках за послуги з пошиття військового обмундирування. Зокрема, у технічній документації конкурсних торгів відсутня детальна специфікація вимог до матеріалів (сировинного складу, стійкості фарбування та щільності тканини), що дозволяє виробникам здешевлювати собівартість продукції за рахунок використання неякісних матеріалів та поставляти у війська продукцію з низьким ресурсом експлуатації [191].

4. Незаконне використання бюджетних коштів, пов’язане із управлінням військовим майном та його використанням:

– неперерахування (неповне перерахування) до державного бюджету доходів, отриманих від оренди майна, військового обладнання, земельних ділянок. Приховування фактичних доходів від орендних відносин із суб’єктами господарювання здійснюється шляхом заниження вартості майна, розмірів орендованих площ та неправильного розрахунку орендних ставок;

– безпідставне покриття з бюджету витрат на оплату комунальних послуг і енергоносіїв, спожитих орендарями;

– незаконне взяття до сплати зобов’язань підприємств, установ, організацій, що не належать до сфери управління МО України;

– неперерахування до доходів держбюджету коштів, отриманих за здані у виді брухту чорних і кольорових металів та рідкоземельних елементів;

– незаконне відчуження майна, що перебуває на балансі підприємств, установ, організацій МО України;

– незаконне списання дебіторської і кредиторської заборгованості, а також списання матеріальних цінностей;

– безпідставне покриття за рахунок коштів загального фонду кошторису витрат, що мають здійснюватися по спеціальному фонду (при виплаті грошових надбавок, разових премій, відряджень тощо);

– надмірне витрачання коштів на утримання майна, яке підлягає реалізації згідно із затвердженими планами.

Окрім зазначених, незаконне використання бюджетних коштів має місце і на інших напрямах діяльності МО України (наприклад, при здійсненні медичного та санітарно-курортного забезпечення військовослужбовців, нарахуванні та виплаті грошового забезпечення тощо). Поширеність явища незаконного використання бюджетних коштів в усіх сферах діяльності МО України свідчить про його системність та масштабність, різноманітні форми прояву, ієрархічну і мережеву структурну організацію, значні обсяги заподіяної шкоди державі і ЗС України, підвищену суспільну небезпечність.

Визначивши особливості явища незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України необхідно дати його кримінологічну характеристику.

1.2. Аналіз основних кількісно-якісних показників незаконного використання бюджетних коштів у Збройних Силах України

Кримінологічний аналіз представляє собою вивчення різних сторін, проявів та складових частин об’єкта пізнання з метою встановлення міжелементних зв’язків і залежностей, тенденцій поширення і закономірностей розвитку [108, с. 252, 253]. Такий аналіз здійснюється шляхом вивчення і порівняння цифрових показників, що відбивають рівень явища незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України, його структуру і динаміку, соціальні наслідки, зв’язки і залежності з іншими супутніми явищами [107, с. 190, 191]. За підсумками аналізу надається кримінологічна характеристика об’єкту пізнання, робляться висновки про його кількісні та якісні ознаки, тенденції поширення, закономірності виникнення та функціонування, складається прогноз подальшого розвитку [48, с. 55, 56].

Враховуючи вищевикладене, проаналізуємо кримінологічно значущу інформацію щодо кількісних та якісних показників вимірювання рівня

злочинності, рівня судимості, «ціни», структури, динаміки, географії, а також латентності злочинів, пов'язаних із незаконним використанням бюджетних коштів у ЗС України.

Для забезпечення достовірності, повноти охоплення та змістовності кримінологічної інформації предметом кримінологічного аналізу стали різні форми та види статистичних даних, отриманих з різних джерел. Йдеться про статистичну звітність і довідкову інформацію Управління статистики, організації та ведення ЄРДР Генеральної прокуратури України, дані ДСА України, Головної військової прокуратури, військових прокуратур Центрального, Західного й Південного регіонів України. Окрім цього, аналізувалися акти ревізій Держфінінспекції та аудитів Рахункової палати України, а також звіти про результати діяльності Департаменту внутрішнього аудиту та фінансового контролю МО України.

Визначення рівня незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України передбачає встановлення кількості зареєстрованих злочинів у воєнній сфері за ст.ст. 175 (ч. 2), 191, 210, 211, 222, 364, 366, 367, 368, 368^2 КК України, а також чисельності військовослужбовців, що їх вчинили. Зазначена інформація представлена у табл. 1.

Табл. 1

Дані військових прокуратур про кількість зареєстрованих протягом 2010–2014 рр. злочинів, пов'язаних із незаконним використанням бюджетних коштів у ЗС України, та чисельність осіб, які їх вчинили [72; 73; 74]

Роки / **Стаття КК України**	**2010**	**2011**	**2012**	**2013**	**2014**
175 (ч. 2) злочини/злочинці	0*	0	0	0	0
191 злочини/злочинці	10/12	11/13	17/20	18/21	23/27
210 злочини/злочинці	0	1/1	0	0	0

* Показник 0 у графах означає, що за звітній період злочини та особи не обліковувалися.

продовження таблиці

211 злочини/злочинці	0	0	0	0	0
222 злочини/злочинці	0	0	0	0	0
364 злочини/злочинці	1/1	5/6	5/6	5/6	8/10
366 злочини/злочинці	12/15	16/19	24/29	24/30	29/34
367 злочини/злочинці	2/2	4/5	3/4	2/2	5/6
368 злочини/злочинці	1/1	2/3	5/6	5/7	7/9
368-2 злочини/злочинці	0	0	0	0	0
Всього злочини/злочинці	**26/31**	**39/47**	**54/65**	**58/71**	**72/86**

Що стосується рівня судимості за вчинення різних злочинів у сфері незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України, то узагальнення статистичної інформації ДСА України (форма 7) про чисельність засуджених військовослужбовців у 2010–2014 рр. за низкою перелічених вище статей КК України показало наступне. У 2010 р. було засуджено 23 особи, у 2011 р. – 36, у 2012 р. – 22, у 2013 р. – 38, у 2014 р. – 24. Всього протягом вказаного терміну засуджено 143 військовослужбовця за вчинення злочинів, пов’язаних із незаконним використанням бюджетних коштів у ЗС України. Порівняння чисельності осіб, виявлених за вчинення названих злочинів, із рівнем судимості за них свідчить про суттєве розходження значень цих показників. Якщо протягом 2010–2014 рр. всього виявлено 331 особу, то рівень судимості становив 143 злочинця, або 43,2 % від числа виявлених осіб. Довідково: середньостатистичний показник рівня судимості по Україні коливається від 72 % до 82 % від числа осіб, виявлених за вчинення злочинів [69, с. 161]. Отже, рівень судимості за злочини, пов’язані із незаконним використанням бюджетних коштів у ЗС України, майже удвічі нижчий від загального рівня судимості по Україні.

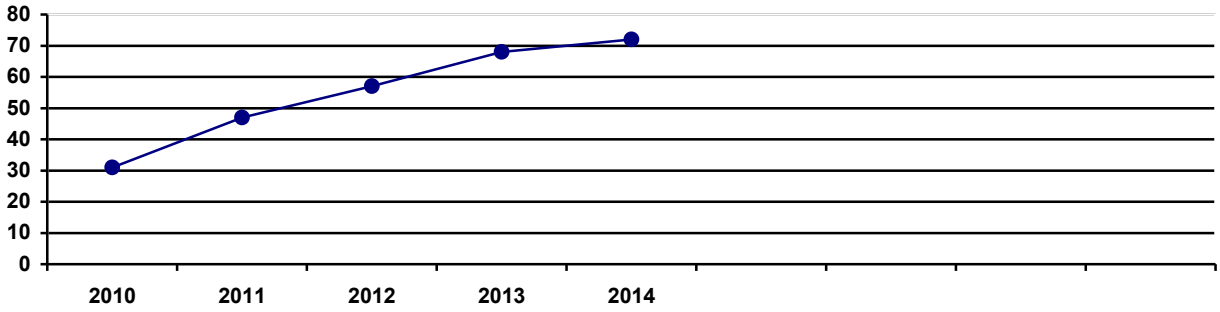
Серед осіб, кримінальні провадження щодо яких були закриті, більшість складають звільнені від кримінальної відповідальності, на підставі

ст.ст. 45, 46, 47 КК України. Звільнення від покарання та його відбування в основному відбувалося у зв'язку з амністією та встановленням випробування.

Динаміку незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України відображено на мал. 1.

Мал. 1

Динаміка злочинів, пов'язаних із незаконним використанням бюджетних коштів у ЗС України за період 2010-2014 рр. [72; 73; 74]



Аналіз офіційної статистичної інформації, отриманої із військових прокуратур Центрального, Західного та Південного регіонів України про рівень й динаміку злочинів щодо незаконного використання бюджетних коштів у воєнній сфері, дає підстави для наступних висновків. З 2010 по 2014 рр. спостерігається стійка тенденція до збільшення як кількості вказаних злочинів, так і чисельності військовослужбовців й інших осіб, які їх вчинили. На наш погляд, це пояснюється кризою управління державними фінансами ЗС України, активізацією роботи по виявленню злочинів бюджетної спрямованості та посиленням вимог з боку Головної військової прокуратури до обліково-реєстраційної дисципліни підпорядкованих військових прокуратур гарнізонів і регіонів.

Структура у вузькому розумінні означає питому вагу певної групи злочинів у загальному масиві злочинів, що реєструються на певній території (галузі, сфері) протягом відповідного часу. Широке трактування цього поняття передбачає характеристику злочинності (виду злочинності) за низкою підстав: кримінологічних, кримінально-правових та соціально-демографічних. Беручи до уваги, що остання підстава охоплює низку ознак, які стосуються особи злочинця, тому вона досліджуватиметься у наступному

підрозділі дисертації.

Явище незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України охоплює низку однотипних злочинів службової, майнової та господарської спрямованості. Такі злочини найчастіше кваліфікуються за статтями 191, 210, 364, 366, 367, 368, 368^2 КК України. За результатами нашого дослідження, структура незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України складається із: злочинів у сфері службової діяльності – 73,8 %, злочинів проти власності – 21,4 %, господарських злочинів – 2,4 %, а також інших злочинів 2,4 %.

Структура незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України аналізувалася також шляхом експертного опитування, проведеного серед працівників військових прокуратур Центрального, Західного та Південного регіонів України. Одне із визначальних для структури цих злочинів питань, яке ставилось перед респондентами, стосувалось напрямів діяльності ЗС України, де найбільш поширено незаконне використання бюджетних коштів (див. мал. 2).

Мал. 2. Результати експертного опитування щодо напрямів діяльності ЗС України, де найбільш поширено незаконне використання бюджетних коштів

Як видно з мал. 2, майже 80 % бюджетних зловживань приходиться на три напрями роботи військового відомства. Це – утримання особового складу (52 %); закупівля, модернізація озброєння, відновлення його боєздатності (15,7 %); будівництво службового житла для військовослужбовців (12,1 %)

[91].

Незаконне використання бюджетних коштів, виділених на утримання особового складу, пояснюється розгалуженою економічною класифікацією бюджетних призначень і великим обсягом асигнувань у загальній структурі бюджету ЗС України (понад 80 % [80; 81]), що ускладнюють контроль за видатками (харчування, обмундирування, лікування, грошове забезпечення тощо). Другий напрям є особливо актуальним останнім часом, коли Уряд та ВР України змушені виділяти додаткові асигнування для підтримки боєздатності української армії в умовах анексії території АРК та проведення АТО в Донецькій і Луганській областях. Для цього, окрім запланованих бюджетом на 2014 р. понад 16 млрд. грн., додатково виділено 6,8 млрд. грн. [158]. Незаконне використання бюджетних коштів, виділених на будівництво нового та придбання житла на вторинному ринку, пояснюється недосконалим правовим врегулюванням цього питання, прогалини якого використовується для службових зловживань розпорядниками бюджетних коштів.

У цілому ж, вивчення матеріалів проведених Держфінінспекцією ревізій господарської діяльності МО України на предмет законності та ефективності витрачання військовим відомством бюджетних коштів показало, що бюджетні зловживання у ЗС України мають місце за всіма напрямами господарської діяльності та всіма без виключення бюджетними програмами МО України.

Структура незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України вивчалася і за кримінально-правовими ознаками, такими як: співучасть, сукупність, місце, час, спосіб вчинення злочину.

Співучасть. Аналіз співучасті свідчить, що 67,2 % таких злочинів вчиняється у групах за попередньою змовою, 6,1 % – організованими групами, решта – одноосібно. Тривалий час контрольно-ревізійні органи та оперативно-слідчі підрозділи першочергово були орієнтовані давати високі показники виявлення і розкриття масових порушень фінансово-бюджетної

дисципліни, що містять ознаки злочинів, пов'язаних із незаконним використанням бюджетних коштів, замість виявлення і розкриття злочинної діяльності організованих злочинних груп і злочинних організацій. Це виливалося у реагуванні оперативно-слідчих підрозділів на факти службових зловживань розпорядників третього і другого ступенів. Розпорядники першого ступеня донедавна мали кримінальну індульгенцію через впливові корупційні зв'язки із вищим керівництвом органів державної влади та правоохоронних органів, а тому жодного з них до кримінальної відповідальності притягнуто не було. Заради об'єктивності слід враховувати також суспільно-політичний резонанс, складність розслідування злочинної діяльності організованих злочинних груп та злочинних організацій, процесуальні перешкоди і корупційні впливи при збиранні доказової бази, невизначені перспективи судового розгляду, високі кар'єрні ризики для слідчих та суддів. Зазначене пояснює незацікавленість компетентних органів викривати та притягувати до кримінальної відповідальності керівників центрального апарату МО України. Хоча, враховуючи централізований принцип розподілу бюджетних коштів у ЗС України, можна небезпідставно припустити, що військові чиновники найвищого рангу, щонайменше причетні до незаконних фінансово-бюджетних операцій безпосередньо підпорядкованих їм розпорядників бюджетних коштів другого ступеня. Високовірогідна також їх участь в організації злочинних схем та корупційної вертикалі, яка забезпечує системне розкрадання бюджетних коштів у ЗС України на рівні усіх розпорядників державного бюджету. На користь такого припущення свідчать висловлювання науковців і практиків. Зокрема, на переконання В. В. Лунєєва, економічна злочинність має усі ознаки елітарності, оскільки її учасники дуже часто мають високий соціальний статус, а її прояви – організований характер [78, с. 468]. За даними військової прокуратури, на практиці розпорядники державних коштів нерідко діють у змові з представниками комерційних структур [109]. Виходячи із поширеності організованої форми незаконного використання бюджетних

коштів, у літературі навіть пропонується доповнити низку статей КК України особливо кваліфікуючою ознакою, передбачивши кримінальну відповідальність за вчинення бюджетних злочинів організованою групою осіб [197].

Дослідження сукупності як кримінально-правової ознаки структури незаконного використання бюджетних коштів засвідчило поєднання цих злочинів із іншими, які виконують допоміжну роль у вчиненні основного злочину, а також із злочинами, що пов'язані із подальшим розпорядженням доходами, отриманими злочинним шляхом. За результатами вивчення кримінальних проваджень, незаконне використанням бюджетних коштів у ЗС України, як правило, супроводжується службовими зловживаннями (статті 364–368, 368^2 КК України), а також привласненням, розтратою майна (військового майна) або заволодінням ним шляхом зловживанням службовим становищем (ст.ст. 191 КК України). Рідше – це сукупність із фіктивним підприємництвом (ст. 205 КК України), шахрайством з фінансовими ресурсами (ст. 222 КК України). Підготовчі дії для незаконного використання бюджетних коштів можуть полягати у внесенні неправдивої інформації та підробленні фінансово-бухгалтерських документів (ст. 366 КК України). У поодиноких випадках, мала місце легалізація (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом (ст. 209 КК України).

Місцем вчинення бюджетних злочинів у ЗС України, як правило є місце здійснення військовими службовими особами владних повноважень, пов'язаних із реалізацією організаційно-розпорядчих чи адміністративно-господарських функцій. У більшості випадків – це робоче місце військової або цивільної службової особи.

Час вчинення вказаних злочинів не має чіткого визначення, бо більшість з них має пролонгований у часі характер. Безпосередньому вчиненню бюджетного злочину, момент закінчення якого пов'язується із передачею платіжних документів для виконання до Держказначейства, передує низка послідовних дій із підготовки бухгалтерської, податкової,

фінансової документації, документації щодо проведення конкурсних торгів по закупівлі товарів, робіт та послуг для ЗС України.

Способи незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України піддавалися аналізу у попередньому підрозділі дисертації. Вони є різноманітними та залежать від специфіки напрямів діяльності МО України, конкретної бюджетної програми військового відомства.

Дослідження географії вчинення злочинів, пов'язаних із незаконним використанням бюджетних коштів, дозволило встановити залежність територіального розподілу цих злочинів від дислокації військових формувань (з'єднань, частин та ін.). Згідно із довідковою інформацією Військової прокуратури України, протягом 2010–2014 рр. за статтями 175 (ч. 2), 191, 210, 211, 222, 364, 366, 367, 368, 368^2 КК України було всього обліковано 275 злочинів. При цьому територіальний розподіл реєстрації даних злочинів виглядає так: Центральний регіон України – 157 злочинів, Західний регіон України – 70 злочинів, Південний регіон України – 48 злочинів [75; 72; 73; 74]. Певна частина цих злочинів були пов'язані із незаконним використанням бюджетних коштів.

Представлені показники географічного розподілу досліджуваної групи злочинів свідчать, що найбільша їх частка (57,1 %) реєструється на території центрального воєнного регіону. Останній включає 8 областей України (Вінницьку, Житомирську, Київську, Полтавську, Сумську, Харківську, Черкаську та Чернігівську області). На фінансування військових формувань, розташованих в даних областях, виділяється значна питома вага бюджетних коштів.

Повне та усебічне дослідження злочинності неможливе без встановлення та оцінки показників її латентності. За словами В. Ф. Оболенцева, під латентними злочинами необхідно розуміти сукупність фактично вчинених, однак невиявлених або невідомих в силу різних обставин правоохоронним органам злочинів, відомості про які не відображаються у статистичному обліку [87, с. 12].

Аналіз наукової літератури, присвяченої вивченню злочинності у сфері економіки, засвідчує високий рівень її латентності. На думку В. В. Лунєєва, органи кримінальної юстиції виявляють 1–5 % від фактично вчинених економічних злочинів [78, с. 437, 447]. Схожу оцінку рівня латентності економічної злочинності дає український фахівець В. М. Попович. За його даними, на практиці реєструється не більше 5–10 % злочинів економічної спрямованості. Причинами низького рівня реєстрації економічних злочинів називаються кримінальний професіоналізм злочинців, вчинення злочинів у складі організованих злочинних груп, корумпованість представників різних правоохоронних і контролюючих органів та ін. [105, с. 369].

Злочини у сфері бюджетних відносин традиційно відносяться до фінансової злочинності. Остання є частиною злочинністю у сфері економіки, а тому злочини бюджетної спрямованості також називаються фахівцями високолатентними. В одному із перших кримінологічних досліджень злочинів у соціально-бюджетній сфері РФ підкреслюється, що 90 % з них не виявляються органами кримінального переслідування [39, с. 23]. Вітчизняні науковці погоджуються із такими оцінками. Серед чинників високого рівня латентності називаються: а) висока криміналізація бюджетної сфери [198]; б) низький рівень розкриття бюджетних злочинів (в межах 50 % [196]); в) відсутність кваліфікованих кадрів у правоохоронних органах [68, с. 24], г) відсутність конкретних потерпілих, які могли б подати заяву про вчинений злочин; ґ) намагання злочинців надати злочинним діям ознак правомірних операцій із бюджетними коштами; д) наявність прогалин у бюджетному законодавстві та ін. [28, с. 8].

Зазначені чинники цілком актуальні і для пояснення латентності бюджетних злочинів у воєнній сфері. До вищенаведеного слід додати незацікавленість керівництва МО України, як головного розпорядника бюджетних коштів у ЗС, у розголошенні інформації про розкрадання державних фінансів [92].

Оцінити рівень латентності досліджуваної групи злочинів ми

спробували шляхом експертного опитування 198 прокурорів військової прокуратури за спеціально розробленою анкетою на умовах анонімності. За оцінками експертів, співвідношення зареєстрованих злочинів, пов'язаних із незаконним використанням бюджетних коштів, до незареєстрованих виглядає так: 1:1 – 10,1 %; 1:2 – 12,6 %; 1:3 – 12,6 %; 1:4 – 4,0 %; 1:5 – 13,7 %; 1:6 – 2,5 %; 1:7 – 2,0 %; 1:10 – 6,1 %; > 1:10 – 3,0 %. Не визначилось із відповіддю 33,4 % респондентів. Як бачимо, думки експертів розділилися. Кожен сьомий опитаний наводить пропорцію 1:5 (100:6=16,6 % – величина зареєстрованих злочинів, тоді як 83,4 % становить частка латентних). По 12,6% експертів називають співвідношення 1:2 (100:3=33,3 % і 66,7 % відповідно) та 1:3 (100:4=25,0 % і 75 % відповідно). Привертає увагу думка 6,1 % респондентів, що називають пропорцію 1:10 (100:11=9,1 % частка зареєстрованих і 90,9 % – латентних). І лише кожен десятий опитаний оцінює таку пропорцію як 1:1.

У науковій літературі достатньо поширеною є класифікація злочинів за рівнем їх латентності на низьколатентні (кількість латентних злочинів не перевищує половини від зареєстрованих), середньолатентні (кількість латентних злочинів перевищують 50 % від їх зареєстрованої частини, але вона менше загальної кількості), високолатентні (злочини, рівень латентності яких більший ніж кількість зареєстрованих діянь певного виду) [87, с. 73].

В одній з останніх наукових праць під редакцією С. М. Іншакова, присвячених проблемам латентної злочинності, пропонується класифікувати злочини за критерієм величини коефіцієнту їх латентності на такі види: 1) низьколатентні (коефіцієнт латентності від 1 до 2); 2) середньолатентні (коефіцієнт латентності від 3 до 20); 3) високолатентні (коефіцієнт латентності від 21 до 50); особливо високолатентні (коефіцієнт латентності більше 50) [181].

Виходячи із класифікації латентних злочинів С. М. Іншакова та беручи до уваги результати опитування експертів (тих, хто дав оцінку латентності) виходить, що приблизно 10 % злочинів, пов'язаних із незаконним

використанням бюджетних коштів у ЗС України належать до низьколатентних, 54 % є середньолатентними і 3 % – це потенційно високолатентні злочинні посягання. В цілому, середній рівень латентності незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України пояснюється існуючою системою розподілу бюджетних асигнувань, заходами фінансового контролю і звітністю за їх використанням. Попри усі недоліки цієї системи, компетентні органи все-таки можуть відстежити на будь-якому етапі рух державних фінансів від розпорядників до одержувачів, виявити ймовірні порушення фінансово-бюджетної дисципліни і припинити сумнівні фінансові операції. На наш погляд, низьколатентні і середньолатентні злочинні посягання частіше за все вчиняють розпорядники бюджетних коштів третього і частково другого ступенів, а високолатентні – переважно розпорядники першого ступеню.

Особливий інтерес викликає показник, де респонденти оцінили співвідношення зареєстрованих злочинів до латентних як > 1:10. Так вважають лише 3 % опитаних. Однак це найбільш досвідчена частина прокурорів, які пропрацювали в органах прокуратури 10 і більше років, тому є підстави довіряти їх авторитетній думці. Натомість експерти, які мають незначний стаж роботи (1–5 років) вказують про співвідношення зареєстрованих до незареєстрованих злочинів в інтервалі від 1 до 5.

Той факт, що понад кожен третій опитаний (33,4 %) не визначився із відповіддю, може свідчити про їх некомпетентність по цьому питанню, або незацікавленість давати правдиву інформацію про стан обліково-реєстраційної дисципліни у відповідному підрозділі військової прокуратури України.

Предметом експертного опитування стало також визначення причин, за якими незаконне використання бюджетних коштів у ЗС України має високу латентність. Структура відповідей респондентів на це питання наводиться у мал. 3.

Мал. 3. Розподіл відповідей респондентів щодо причин латентності незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України

Отже, переважна більшість прокурорів відзначили три основних причини латентності цих злочинів, а саме: неналежний контроль за виконанням бюджету у воєнній сфері (48,3 %); корупція у контролюючих та правоохоронних органах (24,2 %); фахова підготовка злочинців (23,8 %). Заслуговує на окрему увагу чинник, пов'язаний із помилками у кваліфікації порушень фінансово-бюджетної дисципліни, через які більшість бюджетних злочинів кваліфікуються як адміністративні правопорушення або дисциплінарні проступки.

Так, відповідно до результатів ревізій Держфінінспекції господарської діяльності МО України протягом 2011–2012 рр. на посадових осіб складено 200 протоколів про адміністративні правопорушення за ст. 164-2 КУпАП, направлено до суду 3 протоколи у зв'язку з порушенням законодавства про бюджетну систему (ст. 164-12 КУпАП) та 10 протоколів у зв'язку із порушенням законодавства про державні закупівлі (ст. 164-14 КУпАП) [77]. За аналогічний проміжок часу військовою прокуратурою України обліковано лише 35 злочинів, пов'язаних із незаконним використанням бюджетних коштів у ЗС України [72; 73; 74].

«Ціна» злочинів, пов'язаних із незаконним використанням бюджетних коштів у ЗС України відбиває економічні, воєнно-політичні, соціальні та морально-психологічні наслідки цих злочинних посягань.

Економічні наслідки явища незаконного використання бюджетних коштів полягають у невиконанні МО України показників бюджету. У загальнодержавному масштабі це тягне за собою більш глобальні наслідки, а саме: руйнацію бюджетного процесу в Україні, невиконання його прибуткової та видаткової частин. Як зазначає В. В. Пивоваров, бюджетний процес представляє собою законодавчо регламентований порядок складання, розгляду, затвердження бюджету, виконання, контролю та звітів за його виконанням. Державному бюджету належить центральне місце в системі державних фінансів. Він охоплює всі сфери економічної діяльності держави [100, с. 20].

Викладені концептуальні положення за нинішніх реалій фактично означають наступне. В умовах проведення АТО відбувається переорієнтація економіки і бюджетного процесу на першочергове фінансування потреб національної оборони. Враховуючи частку бюджетних асигнувань, виділених у 2015 р. на потреби МО України (2,6 % ВВП) можна говорити, що явище незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України загрожує фінансовій системі та економічній безпеці держави [93]. Разом із тим, підрахувати хоча б приблизні розміри матеріальної шкоди від злочинів, пов’язаних із незаконним використанням бюджетних коштів у ЗС України, досить складно. Спеціальних досліджень, присвячених цьому питанню, поки що не проводилось. У літературі висловлюється лише обережне припущення, що розміри матеріальної шкоди значно перевищують витрати на запобігання бюджетним злочинам [28, с. 7]. За оцінками експерта з особливих питань НАТО А. Кенді, близько 30 % оборонного бюджету зникає у кишенях корупціонерів [1]. Виходячи із середньостатистичного бюджету МО України останніми роками (13–15 млрд. грн.), сума прямої матеріальної шкоди може сягати 4,3–5,0 млрд. грн. Збільшення бюджетних видатків у 2015 р. (понад 44 млрд. грн.) відповідно підвищує приблизний обсяг матеріальної шкоди майже у три рази. При цьому, пряма матеріальна шкода включає як понадкошторисні видатки із грошових фондів бюджету МО України, так і

недоотримані надходження до них. Непряма шкода охоплює бюджетні витрати на утримання апарату та забезпечення діяльності контролюючих і правоохоронних органів, що здійснюють протидію порушенням фінансово-бюджетної дисципліни й злочинним посяганням у воєнній сфері.

Аналіз матеріалів ревізій Держфінінспекції господарської діяльності розпорядників бюджетних коштів ЗС України показав, що протягом лише 2010–2012 рр. за окремими напрямами діяльності МО України установлено фактів неефективного управління активами, а також фінансових порушень на загальну суму 1,3 млрд. грн., у тому числі таких, що призвели до збитків, на суму понад 200 млн. грн. До типових порушень фінансово-бюджетної дисципліни, відображених в актах ревізій Державної фінансової інспекції України, належать такі:

– недотримання квартирно-експлуатаційними органами чинного законодавства при відчуженні, безоплатній передачі органам місцевого самоврядування та приватним структурам нерухомого майна на загальну суму 4,2 млн. грн.;

– втрата бюджетних коштів розміром 21 млн. грн. при поточному обслуговуванні зруйнованих об’єктів нерухомості;

– необґрунтоване включення суми ПДВ при формуванні вартості харчування особового складу ЗС України, що призвело до втрат бюджету 2,9 млн. грн.;

– завищення вартості житла на 7,5 млн. грн. під час його централізованої закупівлі для військовослужбовців;

– порушення порядку тендерних закупівель із відхиленням найбільш економічно вигідних пропозицій, що призвело до збитків на 1,9 млн. грн.;

– завдання Державному бюджету України збитків на суму у 40 млн. грн. шляхом неефективного управління казенними підприємствами МО України;

– незаконне взяття квартирно-експлуатаційними відділами зобов’язань з оплати комунальних послуг на 33,5 млн. грн.[77] ;

– здійснення видатків на комунальні послуги та енергоносії, спожиті суб'єктами господарювання, які надавали послуги з харчування, на загальну суму понад 18,1 млн. грн.;

– завищення генпідрядниками обсягів та вартості виконаних ремонтно-будівельних робіт на загальну суму понад 3,7 млн. грн. [142].

Тісно пов'язаними із економічними наслідками є воєнно-політичні. Переш за все, вони полягають у підриві обороноздатності держави перед зовнішньою збройною агресією з боку потенційних противників. Тривале фінансування ЗС України на межі 60–65 % від мінімально необхідних потреб та супутнє цьому розкрадання близько третьої частини від цих обсягів коштів, фактично призвело до руйнації армії та зниження її боєздатності до критичної межі, що поставило під загрозу національну безпеку й територіальну цілісність України. Поряд із цим, страждає міжнародний імідж України як держави, що допустила системну руйнацію ЗС, мала стратегічно недосконалу воєнну доктрину, не займалася на належному рівні бойовою підготовкою особового складу, суттєво втратила кадровий потенціал професійних військових і, в результаті – виявилася неготовою до захисту територіальної цілісності від зовнішньої агресії з боку РФ.

«Ціна» незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України не обмежується матеріальною шкодою і воєнно-політичними наслідками. Слід виділити й соціальну складову. Соціальні наслідки незаконного використання бюджетних коштів полягають у пониженні соціального статусу офіцера і престижу професії військового, як такої. Постійний брак бюджетних асигнувань та їх системне розкрадання з боку службових осіб військового відомства, негативно позначається на проведенні реформи із переходу на контрактну форму несення служби, переозброєнні армії, тиловому забезпеченні військ, вирішенні житлових проблем сімей військовослужбовців, грошовому забезпеченні особового складу, соціальних виплатах для військових пенсіонерів. Матеріально-житлові проблеми кадрових військових у купі із низьким соціальним статусом руйнують їх

сім'ї, сприяють моральній деградації та дезадаптації певної частини із них, знижують конкурентоспроможність на ринку праці після звільнення у запас.

Морально-психологічні наслідки поширення явища незаконного використання бюджетних коштів проявляються у професійному військовому середовищі та у суспільстві загалом. У професійному військовому середовищі відбувається погіршення морально-психологічного стану і підрив бойового духу військових командирів і начальників. У суспільстві морально-психологічні наслідки виражаються у формуванні стереотипу військових чиновників-корупціонерів.

У професійному військовому середовищі стало нормою використання займаної посади для збагачення шляхом розкрадання бюджетних коштів. Певною частиною офіцерів підтримуються злочинні традиції корупційного просування по службі, отримання військових звань за грошову винагороду, підкупу вищестоящого начальства, так званої кругової поруки і прикриття керівниками злочинної діяльності підлеглих за фіксований відсоток від злочинних доходів тощо. Все це формує у військових службових осіб психологію «казнокрадства» та відповідну їй установку на збагачення за рахунок незаконного використання бюджетних коштів.

Поряд із цим, морально-психологічна шкода від незаконного використання бюджетних коштів криється у тривалих поневіряннях і стражданнях чесних кадрових військових та членів їх сімей, пов'язаних із постійним проживанням на межі бідності чи за нею, відсутністю постійного житла та невлаштованим побутом, обмеженими стартовими можливостями дітей військовослужбовців, незадоволенням елементарних потреб у повноцінному харчуванні, лікуванні та відпочинку.

Для повноти надання кримінологічної характеристики досліджуваного явища недостатньо лише аналізу його кількісно-якісних показників. Необхідно вивчити особу злочинця-військовослужбовця, що вчиняє злочини, пов'язані із незаконним використанням бюджетних коштів у ЗС України.

1.3. Криміногенні риси осіб, які вчиняють злочини, пов'язані із незаконним використанням бюджетних коштів у Збройних Силах України

У кримінології дослідження особи злочинця здійснюється в цілях ретроспективного встановлення сукупності криміногенно значущих рис та властивостей, що спонукають до злочинної поведінки за певних умов. Згідно із соціально-психологічним підходом, особа злочинця одночасно вивчається у двох взаємопов'язаних площинах: 1) як суб'єкт суспільних відносин у певній сфері суспільного життя; 2) як суб'єкт діяльності, що здійснює вмотивований вибір злочинного варіанту поведінки [54, с. 7]. Як суб'єкт суспільних відносин, що склалися у воєнній сфері, військовослужбовці командирського і начальницького складу виступають носіями соціально типових рис, закономірно сформованих в ході несення військової служби на керівних посадах. Як суб'єкт службової діяльності, пов'язаної із розподілом, перерозподілом та використанням бюджетних коштів у ЗС військові командири (начальники) схильні до незаконного збагачення шляхом зловживання службовим становищем.

Цінність такого підходу полягає у пізнанні особи злочинця як соціального типу, утвореного шляхом статистичного аналізу та узагальнення найбільш характерних (домінуючих) ознак, рис і властивостей, що мають детермінуюче значення для злочинної поведінки. Водночас, науковий пошук спрямовується на виявлення внутрішньоструктурних зв'язків і залежностей між такими ознаками, а також на пізнання у загальних рисах особливостей формування самої особистості злочинця в ході соціалізації та провідного роду діяльності. При цьому, методом наукового аналізу вивчається структура особи злочинця військової службової особи, а методом наукового синтезу утворюється ідеальна модель, умовний збиральний образ даного соціального типу.

Особа злочинця традиційно вивчається за трьома групами показників:

соціально-демографічними, морально-психологічними та кримінально-правовими.

Соціально-демографічні показники включають аналіз таких ознак як стать, вік, освіта, військове звання, займана посада, трудовий стаж, рівень грошового забезпечення. Сукупність вказаних ознак визначають соціальне становище або належність особи до певної верстви населення, у нашому випадку це військові службові особи, а також визначають місце у службовій ієрархії ЗС України. Поряд з цим, соціально-демографічні ознаки характеризують діапазон соціальних ролей особи у повсякденному житті, те середовище, під впливом якого відбулося формування особистості злочинця військового командира (начальника). Серед зазначених ознак специфічним і комплексним показником виступає військове звання, оскільки воно розкриває зв'язок між віком, рівнем освіти, займаною посадою, трудовим стажем, місцем у службовій ієрархії ЗС України, соціальним становищем [78, с. 838].

За статтю серед осіб, які вчинили злочини пов'язані із незаконним використанням бюджетних коштів, співвідношення чоловіків до жінок становить 72 % проти 28 %. Це обумовлюється специфікою ЗС, де на посадах командирів структурних підрозділів і начальників служб забезпечення військових формувань, пов'язаних із виконанням організаційно-розпорядчих або адміністративно-господарських обов'язків працюють здебільшого чоловіки. Достатньо велика частка жінок при вчиненні бюджетних злочинів пояснюється зайняттям ними посад бухгалтера, начальника фінансово-економічного підрозділу, керівника підприємств військово-промислового комплексу, а також інших суб'єктів господарювання, що вступають у договірні відносини з ними. В окремих випадках жінки-співучасники були працівниками органів Держказначейства чи інших контрольно-ревізійних органів.

За віком переважають соціально зрілі злочинці. Результати емпіричного дослідження показали, що у структурі засуджених 53,3 %

становлять особи віком 30–50 років (із них 30–39 років – 32,2 %, 40–50 років – 21,1 %). Питома вага 50–65 річних злочинців складає 29,1 %. На інші вікові групи припадає 17,6 % (із них 18–25 років – 0,8 %, 25–30 років – 14,7 %, понад 65 років – 2,1 %).

Як відомо, кримінальна активність з віком знижується. Однак порядок проходження військової служби, отримання військового звання, заміщення військових посад командирів підрозділів і начальників служб та граничні строки перебування осіб офіцерського складу на посадах у ЗС об'єктивно сприяють саме такому віковому розподілу злочинців. Специфіка вчинення злочинів, пов'язаних із незаконним використанням бюджетних коштів у ЗС полягає в тому, що у переважній більшості випадків в ролі злочинців виступають військові службові особи, які мають профільну освіту і займають штатні посади, пов'язані із виконанням організаційно-розпорядчих та адміністративно-господарських обов'язків у командуванні та підрозділах ЗС України. Окремі військові посади в мирний час заміщають цивільні особи на умовах строкового договору.

Освітній рівень злочинців також є достатньо високим. За даними емпіричного дослідження, переважна більшість засуджених осіб (61,2 %), які незаконно використали бюджетні кошті, мали повну та базову вищу освіту. Незначна частка винних (21,1 %) мали професійну-технічну освіту. Високий освітньо-кваліфікаційний рівень злочинців-військових командирів і начальників обумовлюється відповідними кадровими вимогами до працівників Департаменту фінансів МО України як головного розпорядника бюджетних коштів ЗС України, а також розпорядників нижчого рівня, командирів структурних підрозділів і начальників служб забезпечення військових формувань.

За сімейним станом серед злочинців переважають одружені – 72,6 %. Цьому є декілька пояснень. Насамперед, це зрілий вік винних і їх службове становище, що дозволяє матеріально утримувати сім'ю. Сім'я для військових командирів і начальників необхідна для створення надійного тилу, належних

побутових умов та морально-психологічної підтримки. Окрім цього, доволі високі показники шлюбності притаманні саме офіцерському складу військових. Згідно існуючим у військовому середовищі традиціям створення сім'ї розцінюється начальством як показник соціальної зрілості, відповідальності, що з-поміж іншого враховується при призначенні на керівні посади. А тому, перебування у шлюбі виступає ще й показником соціального благополуччя офіцерів. Частка неодружених становить 27,4 %.

Вивчення займаної посади і трудового стажу засвідчило, що в основному це розпорядки бюджетних коштів третього ступеня, а також одержувачі цих коштів. Серед розпорядників другого ступеня фігурують службові особи територіальних квартирно-експлуатаційних управлінь, керівники відділів фінансового та соціального забезпечення обласних військових комісаріатів. У поодиноких випадках – це начальники та службові особи фінансово-економічних відділів армійських корпусів. Серед розпорядників третього ступеня широко представлені командири військових частин, військові комісари районних військових комісаріатів, начальники наукових центрів, керівники військових підприємств і установ. Поряд з цим, злочинці займали посади, пов'язані із розпорядженням бюджетними коштами. До них належать командири підрозділів і начальники служб військових формувань, зокрема, помічник командира полку з фінансово-економічної роботи – начальник фінансової служби (за посадою), начальник продовольчої служби, начальник служби паливно-мастильних матеріалів, начальник речової служби, начальник медичної служби, а також командири військових підрозділів різних рівнів. Окрім цього, злочинцями подекуди виступають цивільні службові особи, а саме керівники, бухгалтери, фінансисти суб'єктів господарювання, що вступають у договірні відносини із військовими формуваннями. Стаж роботи на посаді, пов'язаній із виконанням організаційно-розпорядчих й адміністративно-господарських обов'язків становить від 5 до 10 років [86].

За соціальним становищем, злочинці належать до військових

службових осіб і займають посаду командирів підрозділів і начальників служб забезпечення військових формувань та мають владні повноваження у зв'язку із займаною посадою або військовим званням. Злочини, пов'язані із незаконним використанням бюджетних коштів, як правило, вчиняють особи, які за посадовими інструкціями мають право здійснювати організаційно-розпорядчі та адміністративно-господарські функції. Особливість соціального статусу військових командирів і начальників полягає у їх привілейованому становищі, обумовленому владно-розпорядчими повноваженнями і фактичними можливостями, котрі надає сам авторитет посади. Останні пов'язані із прямим доступом до матеріально-фінансових ресурсів, прийняттям рішень по здійсненню фінансово-господарських операцій, можливістю вільного вибору контрагентів, використанням в особистих інтересах відносин службової і матеріальної залежності підлеглих військовослужбовців, налагодження ділових зв'язків із вищестоящим начальством, представниками органів влади, контролюючих та правоохоронних органів. Типовим прикладом службового злочину бюджетної спрямованості у ЗС України є наступне кримінальне провадження. Так, громадянин Ш. – юрисконсульт військової частини, начальник фінансово-економічної служби цієї частини капітан С., командир частини полковник П., і начальник відділу організаційно-планової роботи та забезпечення оплати праці особовому складу фінансово-економічного управління Командування Повітряних Сил ЗС України, полковник А., у складі організованої злочинної групи розробили план і розподілили ролі щодо незаконного привласнення виплат перерахунку надбавки за безперервну службу в ЗС України колишнім та діючим військовослужбовцям цієї військової частини, які не отримали її у минулих роках. Згідно з планом, передбачався пропорційний розподіл грошових коштів, отриманих злочинним шляхом, зокрема: 15 % від суми необхідно було передати юрисконсульту за надання ним рішень та виконавчих листів суду, 10 % передати як винагороду А. за завищення ним обсягу фінансування військової

частини, 10 % – залишити для вирішення поточних питань з правоохоронними органами, у разі виявлення факту привласнення коштів військовослужбовців під час здійснення виплат, 30 % – витратити на закупівлю оргтехніки, проведення поточних ремонтів у фінансово-економічній службі військової частини, 35 % – розподілити між командиром військової частини і начальником фінансово-економічної служби. На виконання попередньої змови, С. передавав А. підписані П. заявки на фінансування із завищеними даними щодо необхідного розміру основних та додаткових видів грошового забезпечення військовослужбовців, відповідно до яких було профінансовано виплати на нібито оздоровлення, матеріальну допомогу, індексацію грошового забезпечення та вихідної допомоги при звільненні особовому складу військової частини у загальній сумі 7006279,87 грн. Згодом зазначені грошові кошти були незаконно привласнені і розподілені між учасниками організованої злочинної групи [63].

Під час проведення анонімного експертного опитування військових прокурорів різних регіонів України уточнювалось питання щодо розпорядників, службові особи яких найчастіше використовують державні кошти не за цільовим призначенням. Думки респондентів з цього приводу розділилися, оскільки 37,8 % респондентів зазначила, що ними є розпорядники третього ступеня, 34,3 % – розпорядники першого ступеня і 27,9 % – вказала на розпорядників другого ступеня. Наведений структурний розподіл розпорядників бюджетних коштів засвідчує, що у ЗС до відповідальності притягуються здебільшого командири і начальники старшого та молодшого офіцерського складу. Іншими словами, для ЗС властива практика розкриття так званих «очевидних» злочинів досліджуваної групи. Розпорядники першого ступеня, як правило, уникають кримінального переслідування через корумповані зв’язки із керівниками правоохоронних, контролюючих органів, органів влади і місцевого самоврядування. Хоча є підстави припускати їх причетність до організації незаконного використання бюджетних коштів у великих та особливо великих розмірах у складі

організованих груп та злочинних організацій.

Дослідження військового звання засуджених за злочини, пов'язані із незаконним використанням бюджетних коштів, показало наступний розподіл. Серед військових командирів і начальників – генералів 1,9 %, полковників – 9,3 %, підполковників – 25,9 %, майорів – 35,2 %, капітанів – 27,8 %. До кримінальної відповідальності в основному притягуються військовослужбовці старшого офіцерського складу (70,4 %). І це цілком закономірно, оскільки у своїй масі особи старшого офіцерського складу постійно або тимчасово займають посади командирів підрозділів і начальників служб забезпечення, пов'язані із розпорядженням бюджетними коштами. Між тим, насторожує мізерний показник військовослужбовців вищого офіцерського складу, передусім генералів (1,9 %), а також невисокий відсоток полковників (9,3 %). За даними нашого дослідження, вони були розпорядниками бюджетних коштів другого ступеня, при цьому у вибірковому масиві не було жодного кримінального провадження проти розпорядників першого ступеня. За оцінками експертів, частка останніх серед злочинців має становити майже 34,3%. Важко уявити, що вчинення у ЗС України більшості бюджетних злочинів можливо без згоди та активного сприяння з боку командування ГШ ЗС України та центрального апарату МО України. Його представники виділяють бюджетні кошти та контролюють виконання відповідних бюджетних програм за багатьма напрямами діяльності МО України. Показово і те, що понад кожен четвертий військовослужбовець належав до молодшого офіцерського складу і мав звання капітана. Це переважно командири військових підрозділів, які були безпосередніми виконавцями бюджетних злочинів, і, скоріше за все, «взяли провину на себе», щоб вивести з-під кримінальної відповідальності своїх керівників.

Досліджуючи показник військового звання, В. В. Лунеєв встановив статистичну закономірність: чим вище службове становище, рівень освіти, вік, грошове забезпечення, трудовий стаж, тим більше фіксується зміщення

від насильницької мотивації до корисливої [78, с. 838]. Розвиваючи цю ідею можна стверджувати, що чим вище військове звання, займана посада у керівній ланці ЗС, ширші владні повноваження, вищий рівень корупційних зв'язків, тим більше можливостей незаконно використовувати бюджетні кошти на постійній основі, збагачуватися за злочинними схемами у складі злочинних груп, у тому числі організованих, при цьому тривалий час уникати кримінальної відповідальності.

Кримінально-правові показники охоплюють дослідження злочинної поведінки за формою вини, показниками групового чи одноособового вчинення злочинів, мотивом і ціллю, його тяжкістю, видом і розміром призначеного покарання.

Форма вини, як кримінально-правова ознака структуризації особи злочинця, вказує на його суспільну небезпечність. Злочинни, пов'язані із незаконним використанням бюджетних коштів, як правило, характеризуються умисною формою вини [66, с. 302]. При цьому службова особа розпорядника або одержувача державних фінансів у воєнній сфері усвідомлює суспільну небезпечність злочину, який вчиняється, та бажає незаконно використати бюджетні кошти.

Мотиви і цілі злочинців, які вчиняють аналізовану категорію злочинів, можуть бути різними і залежать від інтересів, що лежать в їх основі. Найчастіше розпорядники й одержувачі бюджетних коштів у ЗС керуються корисливими мотивами і переслідують мету незаконного збагачення, так чи інакше пов'язаного із використанням службового становища і владно-розпорядчих повноважень всупереч інтересам служби. Значно рідше розпорядники й одержувачі бюджетних коштів у ЗС керуються іншою особистою зацікавленістю, зокрема забезпечення кар'єрного росту (отримання нових посад і військових звань), засвідчення особистої відданості вищестоящому начальству і входження до вузького кола довірених осіб шляхом надання незаконних послуг через службові підроблення документів, видання нормативно-правових актів, проведення незаконних банківсько-

господарських операцій. В окремих випадках, йдеться про мотиви, пов'язані із недбалим ставленням до виконання службових обов'язків, наприклад, небажання належного оформлення використаних державних фінансів відповідно до чинного бюджетного законодавства.

Вивчення питання щодо форми злочинної поведінки показало, що 67,2 % злочинів, пов'язаних із незаконним використанням бюджетних коштів вчиняється у групах за попередньої змовою, рідше організованими групами (6,1 %), решта – одноособово. Помітне переважання груп за попередньою змовою пояснюється тим, що у своїй масі злочини, пов'язані із незаконним використанням бюджетних коштів вчиняються розпорядниками третього ступеня, що займають керівні посади у військових частинах, військових комісаріатах, військових підприємствах і організаціях, наукових центрах. Відсутність кримінальних проваджень щодо вчинення бюджетних злочинів учасниками організованих злочинних груп свідчить про вміле документальне приховування розпорядниками другого і першого ступеня своєї злочинної діяльності, проблеми із виявленням злочинів, зумовлені небажанням підлеглих повідомляти до компетентних органів про факти розкрадань до яких причетне вищестояще військове начальство, а також процесуальними складнощами розслідування цієї категорії злочинів та доведення вини вищих офіцерських чинів.

Вивчення стадій, на яких була припинена злочинна діяльність, показало, що майже в усіх випадках мав місце закінчений злочин. У ЗС України понад 3/5 порушень бюджетного законодавства на сотні мільйонів гривень встановлюється на підставі результатів перевірок господарської діяльності з боку контрольно-ревізійних органів. Решта фінансових зловживань виявляється аудиторами та ревізорами Департаменту внутрішнього аудиту та фінансового контролю МО України.

Надати характеристику таким кримінально-правовим ознакам особи злочинця як судимість та вид й розмір призначеного покарання можна за допомогою аналізу статистики ДСА України про судову практику із розгляду

кримінальних проваджень, що містять ознаки незаконного використання бюджетних коштів. Так, протягом 2010–2014 рр. в Україні за статтями 191, 210, 364, 366, 367, 368, 368^2 КК України усього було засуджено 143 військовослужбовця [178]. Протягом 2010–2014 рр. у відношенні майже половини (46,1 %) військових за вчинення службових злочинів бюджетної спрямованості та 21 % – за вчинення злочинів, передбачених ст. 191 КК України, кримінальні провадженні закривались за різними підставами. Вагома частка засуджених (40,2 %) за вказаною категорією злочинів була звільнена від відбування покарання: з випробуванням – 31,5 %, унаслідок амністії – 9,4 %. При призначенні покарання кожному дванадцятому злочинцю (8,1 %) застосовувалася ст. 69 КК України.

До реального покарання у виді позбавлення волі за вчинення злочинів, пов’язаних із незаконним використанням бюджетних коштів у ЗС України, засуджено 38,5 % осіб від загальної кількості осіб, вироки (постанови) щодо яких набрали законної сили. Кожному п’ятому засудженому (19,4 %) судами призначалось основне покарання у виді штрафу. Структура додаткових покарань за вчинення злочинів, пов’язаних із незаконним використанням бюджетних коштів у ЗС України, виглядає так: позбавлення права обіймати певні посади або займатися певною діяльністю – 36,8 %, позбавлення військового, спеціального звання, рангу, чину – 3,9 %, конфіскація майна – 2,6 % [179].

Серед притягнутих до кримінальної відповідальності військових за злочини, пов’язані із незаконним використанням бюджетних коштів, не виявилося жодного, який би мав непогашену або не зняту на момент засудження судимість. Це пояснюється кадровими вимогами до претендентів на заміщення посад, пов’язаних із виконанням організаційно-управлінських та адміністративно-господарських обов’язків у ЗС України.

Морально-психологічні показники передбачають вивчення деформацій свідомості і психіки злочинця, зокрема потреб та інтересів, соціальних, культурних, моральних, правових норм, способу мислення і стереотипів

поведінки. Ці ознаки відбивають загальне ставлення злочинця-військового командира (начальника) до соціальних цінностей (цілей) та дозволених засобів їх досягнення, а також до професійних обов'язків, інтересів служби, морально-етичних вимог, корпоративних норм та цінностей професійного середовища. Морально-психологічні ознаки спрямовують науковий пошук на пізнання логіки мислення, мотивації та поведінкових установок злочинців-військових командирів і начальників молодшого, старшого та вищого офіцерського складу.

Виходячи із провідної корисливої мотивації злочинців, які незаконно використали бюджетні кошти у ЗС України, є підстави стверджувати, що їх морально-психологічна характеристика в цілому буде відповідати характеристиці корисливого злочинця-розкрадача і хабарника. Тому при вивченні морально-психологічних властивостей злочинців-військовослужбовців доцільно використати результати спеціальних досліджень корисливих злочинців і доповнити їх специфікою морально-психологічної сфери військових командирів і начальників. Для аналізу зазначеної сфери традиційно використовуються потреби, інтереси, мотиви, моральні й ціннісні орієнтири, поведінкові установки.

Потреби у літературі часто називаються центральною ознакою морально-психологічної характеристики особи злочинця. Вони тісно пов'язані із інтересами особистості. Спираючись на класифікацію потреб корисливих злочинців, виділених А. Ф. Зелінським за критерієм їх змісту й рівня, можна виділити такі основні види особистісних потреб службових осіб, які незаконно використовують бюджетні кошти у ЗС України: а) потреби самоактуалізації; б) соціогенні потреби у самоповазі й соціальних зв'язках; в) потреби у безпеці; г) фізіологічні потреби [51, с. 164]. На основі цих потреб у людей формуються різні види корисливих мотивів. Зокрема, потреба самоактуалізації мотивує на отримання влади, слави, успіху; соціогенна потреба у самоповазі й соціальних зв'язках штовхає до корпоративної солідарності, налагодження ділових контактів під час

спільних розваг, дозвілля за інтересами, вживання спиртних напоїв тощо; потреба у безпеці спонукає до накопичення заради матеріальної незалежності та забезпечення економічної безпеки у майбутньому; для фізіологічних потреб характерні мотиви боротьби за виживання в умовах бідності [51, с. 164].

Враховуючи вищенаведене, можна стверджувати, що для службових осіб розпорядників бюджетних коштів ЗС України першого та другого ступеня, а також їх одержувачів характерні потреби у завоюванні та утвердженні свого привілейованого службового становища у військовій ієрархії, демонстрації владного впливу, а також набуття високого соціального статусу у цивільному житті. Належність до військової еліти певним чином зобов'язує відповідати високому соціальному статусу й актуалізує потребу у досягненні відповідного рівня багатства, високих стандартів споживання матеріальних благ, переходу на новий рівень ділових контактів, заведення зв'язків серед впливових військових чинів, а саме головне актуалізує життєво важливу потребу у соціальному визнанні та утвердженні авторитету не тільки у професійному середовищі, а й у цивільному житті, родинному колі, серед близьких та знайомих осіб. Водночас актуалізується потреба й супутній інтерес у більш гнучкому пристосуванні до корумпованих норм і правил діяльності військового управлінського апарату, жорсткого дотримання вироблених роками цінностей, традицій, корпоративної етики, формату взаємовідносин між начальниками й підлеглими, пов'язаними спільною злочинною діяльністю. Це дозволяє увійти до еліти, утвердити авторитет займаної посади, добитися соціального визнання. Серед сформованих на основі вищенаведених потреб необхідно назвати також прагнення догодити вищестоящому начальству, вислужитися вчинками, які ганьблять честь офіцера та суперечать інтересам служби і, в такий спосіб, довести особисту відданість, виправдати «високу довіру».

Слід відверто визнати, що переважна більшість військових начальників і командирів отримують призначення на матеріально привабливі посади

через протекціонізм впливових покровителів за грошову винагороду. У зв'язку із цим, перебування на посаді використовується як можливість компенсувати грошові витрати і збагатитися шляхом розкрадання бюджетних коштів з обов'язковим поверненням частини фінансів їх розпорядникам, а також виплатою незаконної вигоди контролюючим органам і вищестоящому начальству. Про правильність такого твердження свідчать відповіді опитаних експертів-прокурорів, 24,8 % з яких називають головним чинником, що зумовлює незаконне використання бюджетних коштів, прагнення до збагачення у великих та особливо великих розмірах на постійній основі.

Важливе місце в ієрархії потреб вищих військових начальників і командирів займає потреба у владі, збільшенні її сили. Остання розцінюється як надане посадою право використовувати примус для управління поведінкою підлеглих. Дослідники психології керівника зазначають, що обсяг влади вимірюється такими показниками як сила зв'язків, сила впливу, сила положення в організації, сила авторитету особистості начальника. Влада зв'язків будується на можливостях вирішувати проблеми, надавати незаконні послуги за допомогою знайомств із впливовими людьми як у військовому відомстві, так і поза ним. Сила впливу визначається мірою підкорення волі керівника, психологічним тиском, примусом думати і діяти певним чином. Сила службового положення керівника проявляється у повноваженнях, наданих посадою, визначається місцем і роллю в організації, ресурсами, що є у розпорядженні. Сила авторитету особистості начальника базується на його професійних і лідерських якостях, а також усіх вищезазначених проявах влади [7, с. 130–132].

Для службових осіб розпорядників державних фінансів ЗС України третього ступеня більше властиві потреби у забезпеченні матеріальними благами сім'ї та пов'язане із цим прагнення повноцінного утвердження в ролі годувальника і голови родини. Начальники нижчого рангу здебільшого сильно залежні від впливу дружин, які постійно дорікають їм за нездатність

матеріально забезпечити сім'ю на пристойному рівні, навішують ярлики соціально аутсайдера, постійно принижують чоловічу гідність за неналежне виконання ролі голови сім'ї, батька тощо. Намагання догодити дружинам, задовольнити їхні матеріальні запити й статусні амбіції, завоювати прихильність та утвердити авторитет у родині переважають страх перед кримінальним покарання і мотивують на вчинення розкрадань бюджетних коштів за першої ліпшої нагоди [5, с. 144, 145].

Спеціальні дослідження морально-психологічної сфери особистості злочинця-розкрадача і хабарника, проведені за методикою ММІЛ, дозволили дійти висновку, що серед усіх корисливих злочинців вони найбільш соціально адаптовані. Про це свідчить усереднений профіль ММІЛ (53–65 Т-балів), що не виходить за межі нормативних показників [5, с. 42]. Порівняно з іншими типами злочинців розкрадачі і хабарники легко пристосовуються до різних соціальних ситуацій, змін умов життя і професійної діяльності; набагато краще орієнтуються у соціальних, моральних, культурних, правових нормах і заборонах, більш витримані, мають високий рівень інтелектуального розвитку і вольового контролю за своєю поведінкою. Вони легко встановлюють особисто вигідні соціальні контакти, виявляють прагнення до лідерства, мають виражену потребу в соціальному визнанні, стійкі антисоціальні погляди і моральні переконання, що корелює із стійкістю корисливої мотивації та установкою на продовження збагачення навіть після заволодіння значними матеріальними благами [5, с. 54, 55]. Всі ці характеристики властиві службовим особам військовослужбовцям, які незаконно використовують бюджетні кошти у ЗС України.

У психологічному плані злочинці-військові командири і начальники – це сформовані особистості, із стійкою ієрархією антисоціальних цінностей, життєвих орієнтирів та мотивів. Існуюча корумпована система отримання військових звань для офіцерського складу, призначення на матеріально привабливі посади накладає негативний відбиток на моральний образ

командира і начальника, який займає посаду, пов'язану із розпорядженням матеріально-фінансовими ресурсами. Такі офіцери не вирізняються високою мораллю, не керуються інтересами служби, нехтують офіцерською честю і службовим обов'язком. Для них головним завданням є потрапляння у будь-який спосіб на посаду розпорядника або одержувача бюджетних коштів, а також утримання на цій посаді шляхом входження до корупційної вертикалі владної команди, що до певного часу забезпечує захист від кримінального переслідування.

Важливою морально-психологічною ознакою особи злочинця є його фіксовані установки або готовність досягати власної цілі у чітко визначений спосіб. Установка службових осіб, які обіймають посади командирів і начальників у військових формуваннях, полягає у використанні свого службового становища в особистих та корпоративних цілях. Прагнення особистого збагачення шляхом розкрадання бюджетних коштів для багатьох службових осіб розпорядників державних фінансів підкріплюється неофіційними особистими зобов'язаннями перед своїми покровителями. В ролі таких можуть бути провладні політичні сили, фінансово-промислові групи впливу, керівництво МО і командування ГШ ЗС України, що лобіюють призначення на керівні і водночас матеріально привабливі посади підлеглих, які входять до числа довірених осіб. Отримавши призначення у такий спосіб, службовим особам доводиться «відпрацьовувати» корупційну послугу через виплату грошової винагороди, фіксованих відсотків від доходів по злочинній діяльності, безоплатної передачі активів військового призначення, надання незаконних послуг тощо.

Стійкість злочинної установки на розкрадання бюджетних коштів зумовлюється тривалістю злочинної діяльності, її інтенсивністю та різноманіттям способів реалізації корисливих спонукань. Судячи із матеріалів кримінальних проваджень, може скластися враження про ситуативну установку військових службових осіб на розкрадання бюджетних коштів. У своїй масі, напевно, так воно і є, враховуючи тимчасовість

перебування на посадах, обмежений доступ у більшості службових осіб до розпорядження матеріально-фінансовими ресурсами та високі ризики притягнення до відповідальності. Це ставить під загрозу подальшу військову кар'єру, отримання державних пільг, пенсійного забезпечення, авторитет серед колег та близького оточення [94]. Разом із тим, перебування на посаді розпорядників та одержувачів бюджетних коштів першого та другого ступенів передбачають незрівнянно ширші можливості доступу до розпорядження бюджетними коштами, порівняно менший ступінь контролю за їх використанням і, відповідно, нижчі ризики кримінального переслідування. Службове становище і займана посада формує у них стійку установку на тривале розкрадання державних коштів.

Таким чином, глибина і ступінь корисливої установки на незаконне збагачення високовірогідно залежить від займаної посади в ієрархії розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, рівня корумованих зв'язків й ризику притягнення до кримінальної відповідальності.

Висновки до розділу 1

1. Поняття незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України як явища соціальної дійсності розробляється шляхом вирізнення та описання його істотних ознак, до яких належать: а) сфера існування і відтворення; б) порядок фінансового забезпечення ЗС та розподілу бюджетних коштів; в) суб'єкт незаконного збагачення і предмет злочинних посягань; г) структура незаконного використання бюджетних коштів; д) типові форми прояву явища.

Умовно, явище незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України складається із чотирьох основних груп злочинів: а) господарських злочинів (ст.ст. 210, 211, 222 КК України); б) службових злочинів (ст.ст. 364, 366, 367, 368, 368^2 КК України); в) злочинів проти власності (ст. 191 КК України); г) інших злочинів, наприклад, ч. 2 ст. 175 КК України). Незважаючи на різні об'єкти злочинних посягань перелічених груп злочинів,

всіх їх об'єднує спільна спрямованість проти бюджетних відносин у бюджетній сфері.

Типовими формами прояву зазначеного явища є незаконне використання бюджетних коштів у ЗС у сфері закупівель товарів, оплати виконаних робіт і надання послуг; при будівництві та придбанні на вторинному ринку житла для військовослужбовців; при оплаті речового забезпечення і харчування; під час управління військовим майном та його використання.

2. Рівень злочинів, пов'язаних із незаконним використанням бюджетних коштів у ЗС України протягом 2010–2014 рр. збільшився удвічі: як кількість облікованих злочинів (21 злочин у 2010 р. проти 72 – 2014 р.), так і чисельність виявлених осіб, що їх вчинили (37 злочинців у 2010 р. проти 86 – у 2014 р.). Динаміка злочинів, пов'язаних із незаконним використанням бюджетних коштів у ЗС України демонструє стійку тенденцію до зростання. Це пояснюється кризою управління державними фінансами ЗС України, активізацією роботи по виявленню злочинів бюджетної спрямованості та посиленням вимог з боку Головної військової прокуратури до обліково-реєстраційної дисципліни підпорядкованих військових прокуратур гарнізонів і регіонів. «Ціна» досліджуваного явища виражається у негативних наслідках для економіки (щорічне розкрадання бюджетних коштів ЗС до 5 млрд. грн.; невиконання бюджету МО України; підрив фінансової стабільності держави), воєнно-політичної сфери (зниження боєздатності армії; підвищення загроз для національної безпеки і територіальної цілісності України; людські втрати в умовах проведення АТО), соціальної сфери (незадовільне грошове забезпечення, пониження престижу професії військового; не вирішення житлової проблеми), а також погіршення морально-психологічної стану командирського і начальницького складу військовослужбовців, поширення у професійному військовому середовищі деформованих корпаративних норм, цінностей, традицій та інтересів.

До найбільш криміногенних напрямів діяльності МО, де поширено

незаконне використання бюджетних коштів, віднесено: утримання особового складу; закупівля, модернізація озброєння, відновлення його боєздатності; будівництво службового житла для військовослужбовців.

Географія незаконного використання бюджетних коштів у воєнній сфері характеризується найбільшим поширенням даного явища на території тих областей України, де сконцентрована дислокація військових з'єднань і частин (Центральний регіон України), а найменшим – на території обслуговування Південного регіону України.

Рівень латентності злочинів, пов'язаних із незаконним використанням бюджетних коштів є переважно середнім (54 %). Встановлено, що низько- й середньолатентні бюджетні злочини у ЗС здебільшого вчиняються службовими особами розпорядників бюджетних коштів другого й третього ступенів, а високолатентні – військовослужбовцями головного розпорядника. До основних причин латентності даних злочинів віднесено: неналежний контроль за виконанням бюджету у ЗС України; корупція у контролюючих і правоохоронних органах; фахова підготовка злочинців.

3. Особу злочинця-військовослужбовця, який вчинив злочин, пов'язаний із незаконним використанням бюджетних коштів у ЗС України, досліджено на основі соціально-психологічного підходу. За соціальним типом – це командири структурних підрозділів і начальники служб забезпечення військових формувань. В цілому, їхня особистість вирізняється соціальною зрілістю й орієнтованістю на збагачення шляхом використання службового становища.

Структурний аналіз особи злочинця здійснювався за соціально-демографічними, кримінально-правовими і морально-психологічними ознаками.

За соціально-демографічними ознаками – це переважно чоловіки (72 %) достатньо зрілого віку (30–50 років – 53,3 %, 50–65 років – 29,1 %), мають високий рівень профільної (повна та базова вища освіта – 61,2 %), що відбивається на способах вчинення і приховування бюджетних злочинів.

Переважна більшість винних одружені (72,6 %). В основному вони займають посади розпорядників бюджетних коштів третього ступеня, рідше – другого ступеня. За військовим званням найчастіше дані злочини вчиняються майорами (35,2 %), капітанами (27,8 %) й підполковниками (25,9 %). На полковників припадає 9,3 %, частка генералів – 1,9 %. Виходячи із специфіки централізованого порядку розподілу і використання бюджетних коштів і враховуючи рівень латентності вказаного явища, можна припустити, що питома вага військовослужбовців вищого офіцерського складу, які обіймають керівні посади у МО України, є набагато більшою.

Кримінально-правова характеристика особистості злочинця-військовослужбовця показує, що злочини, пов'язані із незаконним використанням бюджетних коштів, як правило, вчиняються з умисною формою вини. Їх мотиви можуть бути різними, однак найчастіше такими виступають корисливі спонукання. Аналіз співучасті свідчить, що 67,2 % таких злочинів вчиняється у групах за попередньою змовою, 6,1 % – організованими групами. Це пов'язано виявленням і обліком так званих очевидних бюджетних злочинів, які вчиняються розпорядниками третього ступеня. Системна злочинна діяльність організованих груп та злочинних організацій головного розпорядника бюджетних коштів залишається латентною.

За морально-психологічними ознаками психотип досліджуваного злочинця є різновидом злочинця-розкрадача і хабарника. Деформації сфери потреб та інтересів виявляються в утверджені привілейованого службового становища, набутті високого соціального статусу в цивільному житті, зловживанні владою в корисливих інтересах. У психологічному плані злочинці-військові командири і начальники – це сформовані особистості із стійкою ієрархією антисоціальних цінностей та життєвих орієнтирів. Такі офіцери не відрізняються високою мораллю й не керуються інтересами служби. Установка злочинців полягає у використанні свого службового становища в особистих та корпоративних цілях, що виражається у збагаченні

шляхом розкрадання бюджетних коштів. Ступінь глибини антисоціальних деформацій особистості даних злочинців залежить від їх місця в ієрархії розпорядників бюджетних коштів ЗС України.

РОЗДІЛ 2
КРИМІНОЛОГІЧНА ДЕТЕРМІНАЦІЯ НЕЗАКОННОГО ВИКОРИСТАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ У ЗБРОЙНИХ СИЛАХ УКРАЇНИ

2.1. Криміногенні чинники воєнно-політичного, бюджетного та соціально-економічного характеру, що сприяють незаконному використанню бюджетних коштів у Збройних Силах України

Дослідження детермінації злочинів, пов'язаних із незаконним використанням бюджетних коштів у ЗС України передбачає окреслення кола тих криміногенних явищ і процесів, які їх породжують та сприяють вчиненню. За силою впливу, терміном дії, щільністю зв'язку із вказаною категорією злочинів, це можуть бути різні явища і процеси. Більшість з них, пов'язані із недосконалою воєнною політикою держави, провальним реформуванням армії, затяжною кризою у фінансуванні та будівництві ЗС України, недоліками формування і використання оборонного бюджету, застарілими принципами організації й здійснення фінансового контролю над витрачанням бюджетних коштів за призначенням, неналежним рівнем грошового та іншого матеріального забезпеченням розпорядників та одержувачів державних асигнувань тощо. Всі вони, тією чи іншою мірою, деформують колективну свідомість військових, унормовують у професійному середовищі порушення бюджетно-фінансової дисципліни, частина яких містить ознаки злочинів, пов'язаних із незаконним використанням бюджетних коштів у ЗС України.

Прикладним завданням цього підрозділу є встановлення та аналіз криміногенних чинників довготривалої дії, які потужно впливають на колективну психологію розпорядників та отримувачів бюджетних коштів МО України, і на індивідуальному рівні, викликають мотивацію та рішучість до вчинення злочинів, пов'язаних із незаконним використанням бюджетних

коштів у ЗС України.

Виходячи з наведеного, предметом дослідницького інтересу мають стати криміногенні чинники воєнно-політичного, бюджетного та соціально-економічного характеру, оскільки вони здійснюють довготривалий вплив на колективну свідомість військових начальників і мають найбільше детермінуюче значення для зумовлення злочинів, що досліджуються.

Воєнно-політичні чинники пов'язані із прорахунками у воєнній політиці щодо запобігання воєнним конфліктам, забезпечення обороноздатності держави. Концептуальні положення та напрями здійснення воєнної політики закріплені у Воєнній доктрині України. Загалом йдеться про порушення основоположних принципів обґрунтованості, послідовності і системності формування та здійснення воєнної політики держави. Серед недоліків воєнної політики слід назвати стратегічні прорахунки щодо оцінки воєнно-політичної обстановки у світі, недостатнього урахування воєнно-політичних викликів національним інтересам, ризиків та загроз застосування воєнної сили з боку однієї із сторін воєнно-політичних відносин.

Стратегічні прорахунки щодо оцінок тенденцій і умов розвитку поточної воєнно-політичної обстановки у світі, прогнозування її змін у коротко- та середньостроковій перспективі, насамперед, полягають у тому, що збройна агресія, в результаті якої може виникнути локальна або регіональна війна проти України, визнавалася малоймовірною [146]. Помилковість вказаних оцінок та недостовірність прогнозів очевидна. Анексія території АРК, збройний конфлікт у Донецькій та Луганській областях тому підтвердження.

Наступний стратегічний прорахунок стосується позаблокового статусу України, який закріплено у Законі України «Про основи національної безпеки України» (ст. 6, 8) [136] та Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» (ст. 11) [123]. У пп. 16 і 18 Воєнної доктрини України позаблоковий статус називається принципом воєнної політики України, спрямованим на запобігання виникненню воєнних конфліктів, а також

важливим чинником зниження напруженості воєнно-політичної обстановки в регіоні [123]. Як виявилося, політика позаблоковості не відповідає сучасним національним інтересам щодо активного сприяння розвитку сучасних систем колективної безпеки. Зазначена політика, серед іншого, передбачає застарілу, прорадянську систему плануванню бюджетних витрат на утримання та розвиток ЗС України у мирний час та особливий період. В умовах збройного конфлікту прорадянська система фінансового забезпечення сектору національної оборони виявилася неготовою до оперативного і злагодженого переходу на особливий режим роботи, зміну пріоритетів, порядку та обсягів фінансування ЗС України. Розбалансована і громіздка система фінансового забезпечення на початку збройного конфлікту фактично заблокувала непередбачені бюджетні видатки на екстрену закупівлю товарів, робіт і послуг для нагальних потреб оборони. Одночасно дав збій і механізм здійснення фінансового контрою за видатками державного бюджету, їх раціональним розподілом і перерозподілом. Вказані та інші недоліки сприяли незаконному використанню бюджетних коштів у ЗС України.

Свідченням непослідовності і безсистемності у формуванні та здійсненні воєнної політики є стратегічні прорахунки у реформуванні й розвитку ЗС України і, пов’язане з цим, невиконання державних цільових програм. Зокрема, одним із важливих завдань, передбачених Концепцією реформування і розвитку ЗС України на період до 2017 р., було формування професійної армії шляхом скорочення особового складу з 184 тис. до 120 тис. осіб та переходу виключно на контрактну форму несення військової служби. На реалізацію цієї державної програми передбачалось виділити понад 130 млрд. грн. [145]. Однак Міністерство фінансів України погодило фінансування цієї програми на рівні 100,3 млрд. грн., тобто на 8 % менше від мінімально необхідного [22]. На практиці, заходи по її виконанню здійснені лише частково, а саме: ліквідовано призов на строкову військову службу, розпочато процес масового скорочення військових кадрів із відповідним матеріальним та грошовим забезпеченням військовослужбовців і т.д. На цей

час, виконання державної програми призупинено через несприятливу політичну та економічну ситуацію в Україні. Разом з цим, відбулося згортання її фінансування, а вже витрачені мільярдні бюджетні кошти, частина з яких була розкрадена, становлять матеріальні збитки для держави.

Вагомим криміногенним чинником воєнно-політичного характеру, що сприяє поширеню досліджуваного явища, є розвідувально-підривна діяльність спецслужб РФ, спрямована на розвал ЗС України. Зовнішній руйнівний вплив виявляється у кількох аспектах. По-перше, в нашій країні функціонує кілька десятків радикальних проросійських політичних партій, що фінансуються з боку Росії, а деякі з них в різні періоди були навіть представлені у ВР України [56]. Вказані політичні сили протягом останніх років лобіювали як розробку відповідних законів в українському парламенті, так і прийняття управлінських рішень в МО України, що були спрямовані на істотне зменшення фінансування сфери оборони і національної безпеки України, гальмування реформування ЗС України. По-друге, за висновками окремих експертів, представників Ради національної безпеки і оборони України, у лави оборонного відомства були уведені російські агенти, якими були міністри оборони, керівники департаментів й управлінь МО України [174]. Дані особи сприяли прийняттю стратегічних управлінських рішень, спрямованих на фінансове, технічне, технологічне, логістичне, організаційне руйнування української армії [173; 35]. По-третє, одним із проявів роботи так званої п’ятої колони РФ в Україні є ігнорування вищим керівництвом нашої держави загрозливих масштабів корупції, розкрадань військового майна та бюджетних коштів у ЗС України. Розкрадання фінансів у військовій сфері вигідні не лише представникам центрального апарату МО України, але й іншим державам, що зацікавлені у зменшенні обороноздатності України та можливості української армії адекватно реагувати на зовнішні військові загрози. Наочним доказом вищепереліченого є незадовільний характер оперативного реагування ГШ ЗС України на події в АРК восени 2014 р., коли фактично за кілька днів нечисленними військовими формуваннями РФ було

анексовано територію АРК.

До недоліків воєнної політики слід віднести непослідовність кадрової політики у ЗС України. Так, упродовж 2012–2014 рр. змінилось шість керівників МО України. Лише з лютого по жовтень 2014 р. було змінено чотири міністри оборони України. На думку спеціалістів, одним із чинників, який завдав воєнній сфері найбільшої шкоди, є низький рівень професійної кваліфікації управлінського апарату і владних структур, у зв'язку з чим ЗС України залишені на самовиживання в умовах війни [17]. Політична нестабільність і властива їй постійна зміна керівництва оборонного відомства не сприяють належному моніторингу витрачання мільярдних асигнувань на потреби ЗС України, і, в той же час, сприяють незаконному витрачанню бюджетних коштів розпорядниками усіх трьох рівнів.

Не сприяє ефективному використанню бюджетних коштів визначений розпорядчими документами МО України порядок виконання структурними підрозділами бюджетних програм. Внаслідок дублювання та нечіткого визначення завдань та функцій окремих департаментів та підрозділів ГШ ЗС України у МО України склалася ситуація, коли жодний з підрозділів, визначений виконавцем або співвиконавцем бюджетної програми не ніс відповідальності за кінцеві результати її виконання та ефективне використання бюджетних коштів [111, с. 149].

Отже, допущені упродовж багатьох років стратегічні прорахунки та помилкові управлінські рішення вищого воєнно-політичного керівництва держави створили криміногенне підґрунтя для системного незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України.

Умовами, що сприяють поширенню досліджуваного явища у воєнній сфері виступають недосконалий механізм формування оборонного бюджету та неефективний фінансовий контроль за їх використанням у ЗС України.

Недосконалий механізм формування оборонного бюджету включає недоліки і прорахунки бюджетного планування показників кошторису на наступний фінансовий рік, що не дозволяє забезпечити виконання ЗС

України поставлених перед ними завдань. За загальним правилом, бюджет ЗС України має формуватися виходячи із забезпечення необхідного рівня обороноздатності і безпеки держави. Між тим, за роки незалежності мало місце фінансування ЗС України, виходячи із наявних ресурсів державного бюджету, а не з реального рівня воєнних загроз [14].

Відповідно до положень Інструкцій про порядок розподілу, доведення до військ виділених асигнувань та здійснення централізованої оплати в МО України, які затверджені наказами Міністра оборони України від 26.07.2006 р. № 462, від 02.12.2010 р. № 638, від 21.07.2011 р. № 426 підставою для розподілу бюджетних асигнувань є затверджений Міністром оборони України зведений кошторис на відповідний рік, сформований відповідно до наказу Міністра оборони «Про організацію складання проектів кошторисів розпорядниками коштів нижчого рівня», а також річного та помісячного розпису асигнувань Державного бюджету України. Після доведення витягів із зведеного кошторису відповідальними за формування та виконання бюджетних програм (структурні підрозділи) подають у дводенний термін у Департамент фінансів: плани розподілу бюджетних асигнувань між розпорядниками коштів нижчого рівня, які погоджуються Міністром або заступником Міністра (згідно з розподілом повноважень) та/ або начальником ГШ – Головнокомандувачем ЗС України (за бюджетними програмами, які знаходяться у його відданні); розрахунки, які обґрунтовують показники видатків, що включаються до кошторисів; погоджені розрахунки розпорядників коштів нижчого рівня, які знаходяться на фінансовому забезпечені в Департаменті фінансів та в подальшому посадовими особами Департаменту фінансів готуються кошториси та надаються керівникам структурних підрозділів для затвердження [3].

Головною метою бюджетного планування є правильне визначення обсягу коштів, необхідних для нормального функціонування й розвитку ЗС України. Процес бюджетного планування доволі складний. Його організацією та здійсненням займається Бюджетна комісія МО України.

Робота із планування охоплює: надання прогнозованого розрахунку граничного обсягу видатків на наступний рік на основі обсягів попередніх показників та переліку бюджетних програм; складання проекту кошторису доходів і видатків за загальним та спеціальним фондами; розрахунок розподілу видатків між розпорядниками бюджетних коштів; розробку планів асигнувань загального фонду бюджету, планів надання кредитів із загального фонду, планів спеціального фонду, передбачених для проведення централізованих заходів; планів використання бюджетних коштів одержувачами; надання до Департаменту фінансів МО України довідок про внесення змін до кошторисів та планів асигнувань; уточнення потреби в коштах протягом року, складання бюджетного запиту на додаткові видатки та оперативне корегування річного і помісячного розпису кошторису. В умовах збройного конфлікту корегування планування здійснюється, виходячи із розвитку оперативної обстановки у зоні АТО. Особливістю бюджетного планування є складання бюджетних запитів на основі проектів зведених кошторисів. Такі запити завчасно готуються фінансовими органами розпорядників бюджетних коштів третього і другого ступенів та надсилаються до Департаменту фінансів МО (розпорядника першого ступеня).

Проблеми бюджетного планування полягають не скільки в організації, стільки забюрократизованому управлінні цим процесом, що полягає у використанні таких засобів адміністративного впливу як перевірки, погодження, внесення змін, затвердження спланованих бюджетною комісією показників кошторису із Департаментом фінансів МО України та Головним фінансово-економічним управлінням ГШ ЗС України. Останній перевіряє повноту і правильність розрахунків, обґрунтованість поданих кошторисів, визначає загальну потребу в коштах на запланований рік [19, с. 623–629]. Типовим порушенням бюджетно-фінансової дисципліни на етапі планування виступає завищення граничного обсягу бюджетного запиту на фінансування потреб МО України.

До недоліків бюджетного планування воєнні експерти відносять неузгодженість бюджетного планування із оборонним прогнозуванням і плануванням, розроблених на основі Стратегії національної безпеки, Державної програми реформування і розвитку збройних сил, Програми розвитку озброєнь і військової техніки [25, с. 2, 3]. Низька якість бюджетного планування, з одного боку, зумовлена протиріччями між стратегічними цілями і тактичними завданнями, поставленими перед ЗС України, а з другого боку, запланованими заходами по їх виконанню в межах бюджетних програм. Останні не можуть бути забезпечені коштами у повному обсязі через жорсткі бюджетні обмеження. Поряд з цим, відсутня єдина методика розрахунку нормативних показників нагальних потреб національної оборони на основі прогнозування орієнтованих обсягів видатків і надходжень у звітному році. Це дозволяє здійснювати планування на бездоказово-інтуїтивній основі з орієнтиром на корпоративні інтереси керівництва ГШ ЗС і Департаменту фінансів МО України. Внаслідок такого підходу, до Міністерства фінансів України подається бюджетний запит із нереалістичними показниками, які повертаються до фінансових органів розпорядників коштів для перерахунків, уточнень і повторних узгоджень граничного обсягу бюджетних асигнувань та постатейного розпису видатків.

Ефективність фінансового забезпечення ЗС України багато в чому залежить від своєчасного надходження бюджетних асигнувань на рахунки Держказначейства, своєчасного переказування коштів за помісячними розписами у розпорядження Департаменту фінансів МО України, що здійснює централізований розподіл коштів між розпорядниками нижчих рівнів та відповідальними виконавцями бюджетних програм. Відсутність автоматизованої системи централізованого розподілу бюджетних асигнувань за призначенням підміняється «ручним режимом» управління фінансовими потоками. Останній передбачає виділення бюджетних коштів головним розпорядником розпорядникам нижчих рівнів із порушенням вимог першочерговості, пріоритетності та своєчасності фінансового забезпечення

об'єктів управління. Зазначене створює умови для необґрунтованого перерозподілу державних видатків за різними бюджетними програмами та між визначеними відповідальними виконавцями, сприяє службовим зловживанням і незаконному використанню бюджетних коштів на етапі їх засвоєння.

Потребує удосконалення існуючий порядок видатків і надходжень до оборонного бюджету. Як відомо, бюджет МО України складається із загального та спеціального фондів. Загальний фонд наповнюється коштами, які виділяються із Державного бюджету України. Джерелами формування спеціального фонду, серед іншого є надходження, отримані від господарської діяльності військового відомства. На думку експертів, перехід МО України на часткову самоокупність, окрім великих корупційних ризиків загрожує переходом під контроль комерційних структур та іноземних держав [82]. Формування спеціального фонду бюджету МО України виконується не у повному обсязі. Це створює додаткові умови для незаконного використання бюджетних коштів із загального фонду на ті напрями діяльності ЗС України, фінансування яких передбачено коштами спеціального фонду.

Заслуговують на увагу розходження між визначеними у бюджетних запитах обсягах фінансування на потреби ЗС та затвердженими бюджетними призначеннями. Так, наприклад, за розрахунками Г. Купалової, у 2009 р. бюджетний запит складений на 17501,3 млн. грн., а затверджено бюджетних призначень на суму 11650,1 млн. грн., або 66,6 % від заявленого обсягу. Відтак, асигнування по загальному фонду забезпечують лише видатки на оплату праці, харчування військовослужбовців й оплату комунальних послуг [70].

Має місце непропорційний розподіл бюджетних асигнувань, затверджених на потреби ЗС України протягом звітного року. Зокрема, у помісячних розписах асигнувань основну суму коштів Міністерство фінансів України, як правило, виділяє у IV кварталі [18, с. 234]. В результаті ускладнюється планомірне використання бюджетних видатків упродовж

року. У розпорядників бюджетних коштів виникає дебіторська заборгованість перед суб'єктами господарювання в межах договірних правовідносин. Особливо гостро це питання стоїть під час проведення АТО на сході України, коли зволікання із фінансуванням військових формувань може призвести до людських втрат та негативних геополітичних наслідків. Частина неосвоєних бюджетних коштів ЗС України повертається до Державного бюджету. Це, у свою чергу, може призвести до скорочення фінансування ЗС у наступний бюджетний рік, а також до незаконного використання залишкових на рахунках Держказначейства бюджетних коштів у кінці звітного періоду.

Неефективність фінансового контролю за використанням бюджетних коштів пов'язана із низькою якістю його організації і здійснення. На сьогодні контрольно-ревізійними органами відзначається незадовільний стан бухгалтерського обліку і фінансової звітності у МО України, внаслідок не приведення їх до повної відповідності до вимог чинного законодавства України. Окремо наголошується на низькому рівні внутрішнього фінансового контролю в частині здійснення належної реалізації територіальними контрольно-ревізійними управліннями результатів контролю [111, с. 149]. Фінансово-економічні служби структурних підрозділів МО України застосовують застарілу нормативно-правову базу для ведення бухгалтерського обліку [70]. Не зважаючи на те, що відповідно до Закону України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні» від 16 липня 1999 р. № 996-XIV (зі змінами) фінансова, податкова, статистична та інші види звітності, що використовують грошовий вимір, ґрунтуються на даних бухгалтерського обліку, фінансово-економічними службами структурних підрозділів МО України та інших органів військового управління, які визначені відповідальними за формування та ведення бюджетних програм, здійснюється лише оперативний облік використання коштів і майна. Це призводить до недостовірності фінансової звітності МО України [111, с. 149]. Зокрема, наслідком ведення фінансово-економічним

управлінням ГоловКЕУ лише оперативного обліку руху нерухомого майна (будівель та споруд) стала розбіжність між обліковими даними про первісну вартість цього майна в ГоловКЕУ та даними фінансової звітності Департаменту фінансів МО України у розмірі 365,5 млн. грн. [111, с. 149].

Соціально-економічні чинники незаконного використання бюджетних коштів ЗС України полягають у недостатньому фінансовому забезпеченні потреб оборони, необґрунтованому розподілі бюджетних коштів за різними напрямами діяльності МО України, незадовільному грошовому забезпеченні та соціальному захисті військовослужбовців.

Як відомо, стан національної економіки виступає визначальним чинником для фінансування ЗС України [82]. Серед причин недостатнього фінансового забезпечення потреб оборони можна назвати дві основні. Перша пов’язана із загальнодержавними проблемами в господарському та фінансовому секторах економіки, викликаними спадом світової економіки, значним негативним сальдо зовнішньоторговельного балансу товарів в Україні, зниженням інвестиційної привабливості нашої країни, значною девальвацією національної валюти, зростанням рівня безробіття тощо [116, с. 23, 24]. Друга причина обмеженого фінансування ЗС України до 2014 р. криється у стратегічних прорахунках воєнної політики в частині фінансування сфери оборони за принципом мінімальної достатності. Зневажливе ставлення держави до виконання своїх функцій призвело до сталого недофінансування потреб МО України навіть за основними статтями видатків. Драматизму ситуації додає практика перегляду річного і помісячного розписів бюджетних асигнувань з метою перерозподілу видатків на користь бюджетних програм соціальної сфери. На думку науковців, постійний дефіцит державного бюджету та перерозподіл коштів між різними статтями видатків – передумова неефективного та незаконного використання бюджетних коштів [68, с. 122–125; 168].

Для кращого усвідомлення наслідків кризи у фінансуванні ЗС України, що негативно вплинула на рівень обороноздатності держави, наведемо

окремі статистичні дані.

Відповідно до Закону України «Про оборону України» від 2000 р., фінансування потреб національної оборони держави здійснювалось за рахунок Державного бюджету України в обсягах, які до певного часу забезпечували належне виконання завдань оборони не менше 3 % від запланованого обсягу ВВП [133]. Наразі фінансування МО України здійснюється за рахунок і в межах коштів, визначених у законі про Державний бюджет України на відповідний рік [133]. Упродовж 1992–2005 рр. фінансування МО України здійснювалося на рівні 1,6 % ВВП, у період з 2008 по 2012 рр. оборонний бюджет не перевищував 1 % ВВП [9]. Порівняльний аналіз бюджетних видатків різних зарубіжних держав на потреби оборони у 2013 р. свідчить про наступне співвідношення: Україна 3,9 % ВВП, Румунія – 4,8 %, Туреччина – 5,0 %, Республіка Бєларусь – 5,6 %, Російська Федерація – 7,5 %, Грузія – 9,1 %, Франція – 9,6 %, Федеративна Республіка Німеччина – 11 % [22].

Більш ілюстративним виглядає розмір фінансового забезпечення збройних сил держав-членів Європейського Союзу в абсолютних показниках. Так, наприклад, армія Федеративної Республіки Німеччини фінансується на рівні 5,5 млрд. євро на рік. Велика Британія на оборонні видатки виділяє 37 млрд. фунтів стерлінгів щороку. Найбільші за чисельністю (320 тис. осіб) ЗС Франції протягом 2009–2014 рр. профінансовані на 185 млрд. євро, або близько 30,8 млрд. євро на рік [82].

Станом на 2015 р. у Державному бюджеті України заплановано фінансування МО України на рівні понад 40 млрд. грн., що складає 2,6 % ВВП [121]. Вказана сума наближається до законодавчо закріпленого нормативу асигнувань на потреби оборони. Однак левова частка вказаних коштів буде витрачена на проведення АТО. Залишається невідомим обсяг бюджетних видатків на державне оборонне замовлення, реформування збройних сил, капіталовкладення у переозброєння та розвиток воєнної інфраструктури. У підсумку, реальний обсяг коштів, спрямованих на

реформування і розвиток ЗС України, може виявитися на порядок меншим, навіть порівняно із попередніми роками.

Помітну роль у незаконному використанні бюджетних коштів відіграє необґрунтований розподіл бюджетних коштів за різними напрямами діяльності МО України. Це породжує дисбаланс видатків за бюджетними програмами МО України. Наприклад, в Україні орієнтоване співвідношення видатків за різними напрямами діяльності ЗС виглядає так: утримання ЗС – 80% від бюджетних призначень, підготовка особового складу – 5 %, розвиток озброєнь та інфраструктури – 15 %. Для порівняння: за стандартами країн НАТО, розподіл видатків на оборону пропорційно співвідноситься як 50 % : 20 % : 30 %, відповідно [10 с. 8; 193]. Отже, кошти державного бюджету України переважно виділяються на утримання органів військового управління, грошове забезпечення військовослужбовців, заробітну плату вільнонайманому персоналу, витрати на медичне обслуговування, а також утримання об’єктів, що перебувають в оперативному управлінні МО України. Іншими словами, бюджетні призначення в основному спрямовувалися на поточні видатки. Водночас, фінансове забезпечення бойової підготовки особового складу, а також капіталовкладення у закупівлю та модернізацію озброєння, військової техніки, будівництво і придбання житла, проведення науково-дослідних і дослідно-конструкторських робіт – в рази нижчі від стандартів країн НАТО. Спрямування основного обсягу бюджетних призначень на поточні витрати, пов’язані із утриманням ЗС, замість капіталовкладень у розвиток інфраструктури та озброєння, образно кажучи, призводить до утворення «чорних дір», в яких щороку зникає щонайменше четверта частина оборонного бюджету. Якщо фінансування основних фондів МО України проконтролювати нескладно, то відстежити тисячі фінансово-бухгалтерських операцій по поточним видаткам, доволі проблематично. Цю обставину сповна використовують розпорядники й отримувачі бюджетних коштів для незаконного збагачення.

Важливе значення у структурі соціально-економічних чинників, що

зумовлюють незаконне використання бюджетних коштів у ЗС України, має незадовільне грошове забезпечення військовослужбовців та недостатній їхній соціальний захист.

Як відзначається у спеціальних дослідженнях, за показниками абсолютних витрат на утримання одного військовослужбовця, ЗС України посідають одне з останніх місць у Європі [164]. Йдеться про рівень оплати праці військовослужбовців як рядового, так і начальницького складу, їх житлове, медичне, санітарно-курортне, пенсійне та інше забезпечення.

Розмір грошового забезпечення військовослужбовців складається з посадових окладів, окладів за військові звання, різного роду надбавок (за особливі умови служби, за кваліфікацію, за виконання особливо важливих завдань, вислугу років), а також із разових преміальних винагород. Згідно із Додатком 1 до Постанови Кабінету Міністрів України від 07.11.2007 р. № 1294, встановлюються наступні розміри посадових окладів осіб офіцерського складу за основними типовими посадами: перший заступник та заступники командувачів видів ЗС, Об’єднаного оперативного командування та Сил підтримки, Національної гвардії – 2000–2250 грн., начальники територіальних управлінь – 1800–1900 грн., командири корпусів, командири повітряного командування – 2000–2140 грн., начальник головного управління (головне фінансово-економічне управління ГШ ЗС України) – 2000–2140 грн. Нагадаємо, що службові особи, які займають перелічені посади є розпорядниками бюджетних коштів другого ступеня. Посадові оклади для командирів бригад, командирів об’єднаних загонів встановлюється у розмірі 1150–1200 грн., командирів полку – 1050–1150 грн., командирів батальйону (дивізіону) – 1000–1100 грн., командирів роти – 950–1050 грн. За займаними посадами – це розпорядники бюджетних коштів третього ступеня. Розмір посадового окладу для директора департаменту, становить 2000-2140 грн [155]. Службова особа, яка займає цю посаду у Департаменті фінансів МО України має повноваження розпорядника бюджетних коштів першого ступеня.

Навіть якщо взяти до уваги, що орієнтована сума грошового забезпечення розпорядників бюджетних коштів в середньому у 2–2,5 рази може перевищувати розмір посадових окладів, то грошове забезпечення найчисельнішої групи розпорядників державних фінансів (третього ступеня) в межах 2,5–3,0 тис. грн. і розпорядників другого ступеня в межах 5,0–5,6 тис грн. на місяць – виступає надпотужним криміногенним чинником для злочинної мотивації на вчинення протиправних дій, пов'язаних із незаконним використанням бюджетних коштів у ЗС України.

Низькому рівню грошового забезпечення осіб рядового і начальницького складу сприяє низка зловживань при здійсненні передбачених законодавством виплат. Серед таких ревізією Держфінінспекції виявлені наступні:

– не проведення індексації грошового забезпечення та заробітної плати військовослужбовцям і працівникам ЗС України;

– недоплата військовослужбовцям грошової допомоги на оздоровлення, матеріальної допомоги для вирішення соціально-побутових питань;

– переплата та зайві перерахування до державних цільових фондів внаслідок безпідставного нарахування надбавок окремим військовослужбовцям;

– утримання понадштатних одиниць працівників центрального апарату МО України, що спричиняє значні додаткові витрати бюджетних коштів [80; 81].

Наступним соціально-економічним чинником незаконного використання бюджетних коштів є незабезпечення військовослужбовців житлом. За даними Спілки офіцерів України, із майже 180 тис. українських військових 45 тис. не має власного житла [57]. Вирішення житлової проблеми у воєнній сфері просувається вкрай повільно, незважаючи на щорічне фінансування бюджетної програми КПКВК 2101190 «Будівництво (придбання) житла для військовослужбовців Збройних Сил України».

Основним прорахунком Департаменту будівництва МО України при здійсненні спільної інвестиційної діяльності по будівництву житла для військовослужбовців на земельних ділянках, що належать воєнному відомству, стало невикористання передбаченого законодавством права як замовника визначати свою частку в будівництві у максимальних розмірах, а саме: 50 % від житлового фонду. Фактично при укладанні договорів пайової участі у будівництві житла розмір частки МО України коливався в межах від 7 % до 40 % [111, с. 324]. В результаті, втрати фінансових ресурсів за договорами інвестиційної забудови у 2007р. становили 1,3 млрд. грн. За ці кошти можна було додатково придбати 6651 квартир (площею 57 м^2) та забезпечити житлом понад 13 % сімей військовослужбовців, які потребують поліпшення житлових умов [111, с. 323].

При закупівлі житла для військовослужбовців на вторинному ринку у регіонах України на конкурсних засадах допускається збільшення очікуваної вартості предмету закупівель порівняно із нормативними розрахунками ринкової вартості одного квадратного метру житла. Маніпулювання із ціною лотів на аукціонах дозволяють привласнювати різницю в ціні на службові квартири. Це призводить до зменшення квартирного фонду для військовослужбовців та зайвого виділення (отримання) бюджетних коштів, коштів фондів внаслідок безпідставного завищення відповідних розрахунків.

В окремих випадках, під приводом здійснення спільної інвестиційної діяльності по будівництву житла для військовослужбовців, МО України шляхом продажу права використання під будівництво земель оборони, фактично проводить приховане відчуження цих земель, а до його спеціального фонду зараховуються не передбачені законодавством доходи [111, с. 324].

Замість реального забезпечення військовослужбовців житлом керівництво МО України намагається відзвітувати про вирішення цієї проблеми шляхом переобладнання колишніх казарм під гуртожитки, в яких планується розташовувати сім’ї військовослужбовців. Для реалізації

вказаних планів робилися спроби внести відповідні зміни до ст. 127 Житлового кодексу України, відповідно до яких передбачається надати спеціально пристосованим казармам статусу гуртожитків [186]. За рахунок переобладнання, передбачається увести в експлуатацію 67 об'єктів загальною ємкістю 2 700 блок-секцій (квартир) для забезпечення службовим житлом близько 11 тис. військовослужбовців [162].

Невід'ємним елементом соціального захисту військовослужбовців є санаторно-курортне забезпечення. Відповідно до інформації МО України, станом на 2013 р. на балансі цього відомства перебувало дев'ять основних санаторних закладів, а саме: Центр медичної реабілітації та санаторного лікування «Крим»; Центр медичної реабілітації та санаторного лікування «Феодосійський» санаторій; Євпаторійський центральний дитячий клінічний санаторій Міноборони України; Центр медичної реабілітації, санаторного лікування та спеціальної підготовки особового складу Повітряних і Військово-Морських Сил ЗС України «Судак»; Державне підприємство Міноборони України «Сакський центральний військовий клінічний санаторій ім. М. І. Пирогова»; Центр медичної реабілітації та санаторного лікування «Алупкінський»; Центральний військовий клінічний санаторій «Хмільник»; Центр медичної реабілітації та санаторного лікування «Трускавецький»; Центр медичної реабілітації та санаторного лікування «Пуща-Водиця» [171].

Як бачимо, 2/3 з них розташовані на території АРК, яка анексована РФ у березні 2014 р. Через це, військовослужбовці ЗС України не зможуть у повному обсязі реалізувати свої соціальні права, гарантовані державою. До соціально-економічних криміногенних чинників відноситься і нездатність держави забезпечити інші, не менш значущі права військовослужбовців, закріплені у чинному законодавстві України. Йдеться про продовольче, речове забезпечення військовослужбовців; право на охорону здоров'я, медичну допомогу, освіту, пенсійне забезпечення; соціальні гарантії прав членів сімей військовослужбовців та ін.

Отже, соціально-економічні криміногенні чинники, з одного боку, безпосередньо впливають на відтворення та подальше поширення явища, що досліджується. З другого боку, незаконне використання бюджетних коштів у ЗС України сприяє суттєвому обмеженню матеріальних можливостей української армії [89]. Як наслідок, не забезпечуються у повному обсязі соціальні права військовослужбовців, у тому числі розпорядників і одержувачів бюджетних коштів.

Проаналізовані соціально-економічні криміногенні чинники зумовлюють деформації свідомості службових осіб розпорядників й одержувачів бюджетних коштів, що в умовах тривалої економічної депривації формують корисливу мотивацію і підвищену готовність до незаконне використання бюджетних коштів у ЗС України.

Як твердять психологи, економічна депривація виникає за умов, коли людина тривалий час не може задовольнити матеріальні потреби на очікуваному рівні. За словами Л. О. Шевченко, економічна депривація виявляється у неможливості задоволення матеріальних потреб, які вимагає і на які претендує людина або через свій соціальний статус, чи в силу порівняння себе з іншими, більш успішними членами суспільства. Йдеться про відсутність або недостатню кількість матеріальних благ, пов’язаних із: нормальним харчуванням; придбанням одягу, у тому числі за модою; забезпеченням гідних житлових умов; упорядкуванням побуту; отриманням освіти; відпочинком, відновленням фізичного здоров’я, лікуванням; комфортним спілкуванням (комп’ютер, телевізор, смартфон) тощо. Переживання економічної депривації є вагомим чинником, який впливає на бажання людини добитися гідного соціального статусу. Тривала економічна депривація (2–7 років) може викликати фрустрацію, коли людина визначає для себе уявну перешкоду на шляху забезпечення економічних потреб. Незадоволена потреба є витоком пошукової активності: здійснюється пошук предмета, спроможного задовольнити потребу [53, с. 134–136].

Низький рівень грошового та іншого матеріального забезпечення

військовослужбовців в Україні призводить до економічної депривації, яка справляє найбільший мотивуючий вплив на осіб командирського і начальницького складу. Останні є розпорядниками бюджетних коштів нижчих рівнів, а також їх одержувачами. У більшості з них, завищені матеріальні потреби і пов'язані з цим споживацькі стандарти дисонують із низьким рівнем грошового забезпечення та недостатнього соціального захисту. У купі із деформаціями ієрархії цінностей, потреб, інтересів, а також світоглядних переконань це породжує відповідну мотивацію та рішучість до збагачення шляхом незаконного використання бюджетних коштів, що перебувають у їхньому розпорядженні. Реалізація сформованої корисливої мотивації, серед іншого, відбувається за наявності певних умов нормативно-правового та організаційно-управлінського характеру.

2.2. Нормативно-правові чинники та їх вплив на детермінацію незаконного використання бюджетних коштів у Збройних Силах України

Недоліки правового регулювання економічних відносин традиційно відносяться кримінологами до провідних чинників детермінації злочинів економічної спрямованості [55, с. 156]. Як зазначає А. М. Бойко, в нашій країні не вдалося повною мірою сформувати законодавство на виважених, справедливих і раціональних засадах. Різноспрямованість регламентації господарських відносин, неузгодженість приватних інтересів із суспільними створили додаткові перешкоди для прогресивного економічного розвитку, натомість посприяли виникненню зловживань і зростанню економічної злочинності [13, с. 296, 297].

Для кращого сприйняття і дотримання логіки подальшого викладення текстового матеріалу пропонуємо класифікувати нормативно-правові

чинники, що зумовлюють вчинення злочинів бюджетної спрямованості у воєнній сфері за галуззю законодавства, в якій вони діють. Звідси можна вирізнити криміногенні чинники (а) бюджетного, (б) податкового, (в) кримінального, (г) адміністративного законодавства, (д) законодавства у сфері запобігання злочинності, (е) законодавства у сфері реформування підприємств ОПК.

У галузі бюджетного законодавства незаконному використанню державних фінансів в цілому сприяють зарегульованість бюджетного процесу і пов'язані із цим прогалини законодавства, неоднозначність правових норм та нестабільність законодавчої бази. Зарегульованість бюджетного процесу полягає у неузгодженості бюджетного законодавства із кодифікованим галузевими законами, а також у великій кількості підзаконних нормативних актів, у тому числі відомчих і міжвідомчих. Все це ускладнює бюджетний процес, породжує правові колізії, не забезпечує закони та інші нормативно-правові акти дієвими механізмами реалізації і контролю [53, с. 181].

У ст. 116 БК України надано визначення поняттю «бюджетне правопорушення». Під ним розуміється порушення учасником бюджетного процесу встановлених бюджетним законодавством норм щодо складання, розгляду, затвердження, внесення змін, виконання бюджету та звітування про його виконання [20]. Однак законодавець не вирішив низку проблем, зокрема:

– чітко не сформульовані ознаки бюджетного правопорушення ускладнюють розмежування із схожими правопорушеннями;

– у законодавчому визначенні відсутні обов'язкові елементи складу бюджетного правопорушення, такі як об'єктивна сторона, форма вини, ознаки суб'єкта та ін.;

– в БК України не визначено єдиної системи бюджетних правопорушень і, відповідно, не передбачено конкретних санкцій за кожне з них;

– в БК України відсутні систематизовані правила провадження у справах про бюджетні правопорушення [184].

Окрім цього, як зазначалося у попередньому розділі дисертації, у чинному законодавстві України відсутній вичерпний перелік діянь, віднесених до незаконного використанням бюджетних коштів. У ст. 119 БК України вказується лише три різновиди порушень, які є нецільовим використанням бюджетних коштів. В межах даних порушень, залишається невизначеним перелік дій службових осіб розпорядників чи одержувачів бюджетних коштів, які підпадають під нецільове використанням таких коштів.

Вагомим чинником, що впливає на детермінацію незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України, є неповне й недосконале правове регулювання управління державними фінансами, а також діяльністю з організації та здійснення фінансового контролю за виконанням бюджетних програм. Досі на рівні законопроектів залишаються Закони України: «Про державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за бюджетні правопорушення» та «Про громадський контроль за використанням коштів Державного та місцевих бюджетів».

Низька якість нормативно-правової бази негативно впливає на ступінь урегульованості питань, пов’язаних з виконанням бюджетних програм, диференціацією відповідальності за фінансові порушення, нормативно-методологічним забезпеченням оцінювання ефективності використання бюджетних коштів у ЗС України. Як зазначає В. Ю. Трайтлі, однією з найбільших проблем при здійсненні аудиту ефективності виконання бюджетних програм залишається відсутність єдиного та комплексного методичного забезпечення державного аудиту виконання бюджетних програм в Україні (ДФАВБП), яке повинно охоплювати нормативно-правові акти щодо легітимності ДФАВБП, методики і процедури його здійснення, використання результатів оцінювання [183]. Розроблені Держфінінспекцією (ГоловКРУ) у 2005 р. Методичні рекомендації № 444 щодо проведення

органами державної контрольно-ревізійної служби ефективності виконання бюджетних програм від 15.12.2005 р. [106], це перша і, нажаль, єдина спроба створення нормативно-методичної бази ДФАВБП. Методичні рекомендації № 444 мають статус відомчого нормативно-правового акту і не позбавлені низки недоліків. Насамперед, потребує правової регламентації питання щодо визначення критеріїв оцінки виконання бюджетних програм та використання бюджетних коштів у ЗС України. Відсутні також розрахунки нормативних показників ефективності використання бюджетних коштів за державними цільовими програмами. Нерозробленість нормативних (базових) показників ускладнює обчислення показників результативності досягнення цілей бюджетних програм, оцінку їх соціального ефекту. Відповідно до методичних рекомендацій державні аудитори Держфінінспекції при проведенні ДФАВБП обирають методи і процедури, які відповідають конкретним обставинам. Однак визначення та характеристика цих методів відсутня як в Методичних рекомендаціях, так й в інших нормативно-правових актах [183].

Недосконалою залишається нормативна регламентація бюджетного контролю і повноважень органів державного фінансового контролю за дотриманням бюджетного законодавства. Серед іншого, це пов’язано із відсутністю правових норм, що визначають право контролюючого суб’єкта на заходи примусу. До того ж, чинне законодавство не містить приписів щодо можливості Держфінінспекції обирати методи контролю з економічними наслідками, такі як: аудит, фінансовий аудит виконання місцевих бюджетів та ін. Вказані методи застосовуються у бюджетному процесі органами, уповноваженими БК України. Наведене свідчить про недосконалість низки статей БК України, де закріплюється методологічна система бюджетного контролю (статті 58, 80, 113) [26]. Як приклад, можна навести положення, згідно із яким аудит ефективності виконання бюджетних програм, за якими фінансуються ЗС України, не забезпечений контролем за результатами цих перевірок, що робить їх суто формальними заходами. Про

це свідчить відсутність у структурі річного звіту про виконання закону про Державний бюджет України інформації, яка стосується результатів аудиторських перевірок бюджетних програм [26].

Яскравим прикладом великої кількості недоліків правого регулювання та наявності корупційних ризиків, що широко використовувалися для службових зловживань у ЗС України, можна назвати діючий понад десять останніх років Закон України «Про закупівлю товарів, робіт і послуг за державні кошти» від 22 лютого 2000 р. Серед його недоліків експерти називали:

– наявність 40 виключень із законодавства;

– можливість взяття участі у конкурсних торгах родичами їх членів;

– участь у тендерах тих осіб, які навіть заплатили штраф за порушення порядку їх проведення;

– присутність під час розкриття тендерних пропозицій лише журналістів;

– право фірм-посередників, що виграли тендери, наймати субпідрядників для виконання укладених договорів;

– можливість покращення умов угоди навіть після її підписання;

– закупівля державними підприємствами, установами та організаціями, включаючи суб’єктів, підпорядкованих МО України, товарів та послуг за цінами, завищеними у середньому у три рази;

– право замовника не інформувати про подальшу долю проведеного тендера;

– тіньовий характер здійснення 90 % тендерів з боку природних монополій та постачальників комунальних послуг;

– нечітка законодавча вимога про обов’язок монополій щоквартально звітувати про закупівлі;

– десятикратне збільшення додаткових будівельних робіт порівняно з умовами первісного тендерного договору [41].

У квітні 2014 р. під впливом МВФ було прийнято Закон України «Про

здійснення державних закупівель» [130], яким частина вказаних криміногенних недоліків усунуто. Однак наразі залишилося чимало нормативно-правових прогалин й колізій, які полегшують незаконне використання бюджетних коштів за різними напрямами діяльності МО України [4]. Зокрема, МО України не може бути учасником конкурсних торгів по закупівлі товарів, робіт і послуг для потреб ЗС України, а тому змушене укладати контракти із фірмамами-посередниками, які продовжують працювати на ринку державних закупівель. В результаті, відбувається укладання договорів за завищеними цінами, що створює умови для заволодіння різницею у ціні на товари, роботи і послуги.

Недофінансуванню потреб української армії сприяє нормативно-правовий чинник, пов’язаний із відсутністю прямої законодавчої норми про мінімальний щорічний обсяг державного фінансування сфери оборони. Хоча така норма існувала раніше у Законі України «Про оборону України» і передбачала фінансування на рівні не меншому 3 % від запланованого обсягу ВВП [133].

Нормативно-правові чинники у галузі податкового законодавства зводяться до існування специфічного правового поля, яке сприяє тінізації української економіки та приховуванню злочинних доходів розпорядників та одержувачів бюджетних коштів у воєнній сфері. В Україні поки що відсутня законодавча вимога щодо обов’язкового декларування громадянами своїх доходів, за виключенням окремих випадків, закріплених законодавством. За результатами емпіричного дослідження, незаконне використання бюджетних коштів поширене у діяльності усіх розпорядників бюджетних коштів ЗС України. За умови введення обов’язкового декларування майна та інших активів військовослужбовцям старшого та вищого офіцерського складу, які контролюють великі фінансові потоки у воєнній сфері, буде складніше приховувати незаконні доходи, отримані шляхом порушення бюджетного законодавства.

Нормативно-правові чинники у галузі кримінального законодавства

пов'язані із недосконалістю конструкції статей 210 і 211 КК України, насамперед у частині розміру бюджетних коштів, що використовуються не за цільовим призначенням. Відповідно до ст. 210 КК України, до кримінальної відповідальності притягуються лише ті службові особи, які використали не за цільовим призначенням бюджетні кошти у великих (від 1 тис. НМДГ) або особливо великих розмірах (від 3 тис. НМДГ). Станом на 2014 р. йшлося про суму шкоди від 609 тис. грн. до 1,827 млн. грн. Законодавчо завищений розмір бюджетних коштів сприяє скороченню кількості відкритих кримінальних проваджень за ст. ст. 210, 211 КК України та кваліфікації їх за відповідними статтями КУпАП. Це ослаблює запобіжний ефект кримінальної репресії на службових осіб розпорядників і одержувачів бюджетних коштів у ЗС України, знижує ризики кримінальної відповідальності.

Недосконалість конструкції ст. 210 КК України полягає також у відсутності особливо кваліфікованої обставини у виді використання бюджетних коштів усупереч їх цільовому призначенню організованою групою осіб. Між тим, більшість науковців і практиків переконані в організованому характері економічної злочинності, частиною якої виступає незаконне використання бюджетних коштів [78, с. 429–464; 55, 73–80].

Нормативно-правові криміногенні чинники у галузі адміністративного законодавства обумовлені дублюванням окремих норм КУпАП у сфері порушення бюджетного законодавства України. Зокрема, деякі науковці наголошують на тому, що ст. 164-12 КУпАП «Порушення бюджетного законодавства» повністю охоплює диспозицію ст. 164-14 КУпАП під назвою «Порушення законодавства про здійснення закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти» [78, с. 429–464; 55, 73–80]. Конкуренція норм адміністративного законодавства утворює корупційні ризики для органів правозастосування. Як показує аналіз актів ревізій Держфінінспекції господарської діяльності МО України [80; 81], на службових осіб-військовослужовців, відповідальних за законність витрачання бюджетних коштів, накладаються штрафи вказаними статтями КУпАП. При цьому сума

штрафу, встановленого у ч. 5 ст. 164-12 КУпАП (нецільове використання бюджетних коштів) у 15 разів (!) менша, ніж за адміністративне правопорушення, передбачене ст. 164-14 КУпАП.

Криміногенні чинники законодавства у сфері протидії злочинності пов'язані із неповнотою правового регулювання запобіжної діяльності. Ще у далекому 1993 р. ВР України було прийнято першу Державну програму боротьби із злочинністю. У п. 9 Розділу І «Організаційні та правові заходи» цього важливого документа на КМ України покладалося завдання підготувати та внести на розгляд ВР України низку законопроектів у сфері протидії злочинності. Один із них стосувався саме профілактики правопорушень [125]. Протягом багатьох років ця рекомендація Парламенту не була виконана, що негативно позначилося на ефективності запобіжної діяльності правоохоронних органів.

У 2009 р. Рада національної безпеки і оборони України розглянула питання, присвячене стану злочинності у державі і визнала гостру необхідність розробки та прийняття Законів України: «Про основи державної політики щодо протидії злочинності», «Про профілактику злочинів та інших правопорушень»; «Про кримінологічну експертизу проектів нормативно-правових актів» [143]. Нормативна неврегульованість діяльності у сфері протидії злочинності тривалий час залишає невизначеними принципи і підстави такої діяльності, її об'єкти і суб'єкти, зміст заходів запобіжного впливу та відповідальність за їх результативність.

Слід зазначити також, що в жодній із п'яти Державних цільових програм запобігання злочинності, прийнятих за роки незалежності України, не передбачалося заходів протидії незаконному використанню бюджетних коштів у ЗС України.

Суттєвим правовим недоліком законодавства у сфері реформування підприємств ОПК можна вважати відсутність деяких розроблених нормативно-правових актів, що регулюють діяльність багатьох розпорядників бюджетних коштів, які виділяються ЗС України. За

матеріалами ревізій господарської діяльності МО України, до них можна віднести Стратегію та відповідну Програму розвитку та реформування державних підприємств і господарських структур, що належать до сфери управління МО України.

Незважаючи на пряму законодавчу вказівку про необхідність управління державними підприємствами виключно на підставі спеціально розроблених документів (стратегій) [156], управління підприємствами, установами й організаціями ОПК України до 2011 р. здійснювалось без вказаних нормативно-правових актів. Лише у вересні 2011 р. після перевірок господарської діяльності МО України Рахунковою палатою України та встановленням нею багатьох порушень чинного законодавства, Міністром оборони України було затверджено Стратегію розвитку та реформування державних підприємств і господарських структур, що належать до сфери управління МО України. При цьому на даний час залишається не прийнятим основний документ – Програма розвитку й реформування державних підприємств і господарських структур, що належать до сфери управління МО України. Програма встановлює порядок і процедуру реорганізації діючих розпорядників бюджетних коштів, які підпорядковані військовому відомству, з метою підвищення ефективності їх роботи, якості дотримання бюджетного законодавства та законного характеру витрачання державних фінансів. Відповідно до висновків Держфінінспекції, відсутність Стратегії та Програми реформування та розвитку підприємств призвело до того, що керування державними підприємствами здійснювалось та у цілому продовжує здійснюватись у «ручному» режимі [81]. Це сприяє незаконному використанню бюджетних коштів.

Отже, проаналізовані нормативно-правові чинники носять криміногенний характер і здійснюють детермінуючий вплив на незаконне використання бюджетних коштів. Недосконалість правового регулювання бюджетного процесу в цілому, а також організації і здійснення фінансового контролю негативно позначаються на фінансовому забезпеченні ЗС України,

а існуючі недоліки законодавчої бази продовжують використовуватися розпорядниками бюджетних коштів усіх рівнів у ЗС України для системних службових зловживань, пов'язаних із незаконним використанням бюджетних коштів.

2.3. Організаційно-управлінські чинники незаконного використання бюджетних коштів у Збройних Силах України

Досліджувана група детермінант в цілому пов'язана із недоліками управління бюджетними коштами, виділеними на потреби МО України та недоліками контролю за їх використанням.

У загальнодержавному масштабі однією із головних проблем бюджетного процесу залишається неповноцінне втілення прогресивних технологій управління бюджетними ресурсами. Зокрема, це стосується застосування програмно-цільового методу складання і виконання бюджету ЗС України. Останній передбачає якісно нову систему управління державними фінансами, моніторинг і контроль за ефективністю та законністю бюджетних видатків, оцінку результативності діяльності розпорядників і отримувачів бюджетних коштів. Як зазначають В. В. Голіна, С. Ю. Лукашевич, М. Г. Колодяжний, органи влади за часів незалежності так і не спромоглися виробити чітку стратегію державного програмування і планування протидії злочинності. Державне управління в цій сфері носить безсистемний і суперечливий характер. На законодавчому рівні неврегульованим залишається питання щодо порядку програмування і планування заходів протидії злочинності. Зокрема, не регламентована процедура складання програми і планування заходів запобігання злочинності, не встановлений чіткий розподіл відповідальності за реалізацію бюджетних програм між головним розпорядником коштів і безпосередніми

виконавцями, не розроблені єдині показники оцінювання ефективності виконання програми, не передбачений обов'язок втілення рекомендацій аудиту щодо усунення умов неефективного використання бюджетних коштів. Серед недоліків організації та здійснення державного програмування зазначається також: співпадання замовників державних цільових програм із суб'єктами їх виконання та суб'єктами контролю; декларативність заходів реалізації державних програм; недостатня конкретизація очікуваних результатів; не оприлюднення актів ревізій Держфінінспекції та результатів аудиту Рахункової палати України щодо ефективності виконання державних цільових програм та законності витрачання бюджетних коштів [31, с. 55–65]. Зазначені недоліки державного програмування поширюють свою дію і на сферу фінансування ЗС України.

На думку фахівців, застосування програмно-цільового методу у бюджетному процесі здебільшого носить формальний характер, що свідчить про непослідовність єдиної бюджетної політики держави, у тому числі у воєнній сфері [182]. Незаконному використанню бюджетних коштів у ЗС сприяє визначений розпорядчими документами МО України порядок виконання його структурними підрозділами бюджетних програм. Дублювання функцій, нечіткий розподіл завдань між департаментами та фінансовими органами МО України і відповідними підрозділами ГШ ЗС України породжує ситуацію, за якої жодний із підрозділів, визначений виконавцем або співвиконавцем бюджетної програми, не ніс відповідальності за кінцеві результати її виконання та неефективне використання бюджетних коштів [36].

Враховуючи викладене, пропонуємо дослідити організаційно-управлінські чинники незаконного використання бюджетних коштів за сферами діяльності розпорядників бюджетних коштів, одержувачів бюджетних коштів, а також органів, що здійснюють фінансовий контроль та запобігання злочинам бюджетної спрямованості у ЗС України.

Організаційно-управлінські чинники у сфері діяльності розпорядників

бюджетних коштів можна назвати основними, оскільки від управлінських рішень та виданих нормативно-правових актів головних розпорядників і розпорядників нижчого рівня залежить виконання бюджетних програм, ефективність та законність використання бюджетних коштів у ЗС України.

Центральне місце у структурі організаційно-управлінських чинників належить корупції [165, с. 56; 27]. За висновками А. М. Бойко, корупції, в тому числі й у ЗС України, сприяє низка обставин, зокрема:

– швидка та невпорядкована зміна системи соціального управління, що призвела до заміни системи патронату і привілеїв на відверто грошову корупцію;

– стрімкий перехід в нашій державі до нової економічної системи, який не був підкріплений адекватною зміною відповідних соціально-економічних, правових й соціально-контрольних інститутів;

– відсутність належного соціального контролю за управлінням державними матеріальними та фінансовими ресурсами;

– домінування корпоративно-бюрократичних груп, включаючи воєнну сферу, у вирішенні багатьох економічних і політичних питань;

– слабкість інститутів громадянського суспільства;

– не вкоріненість демократичних політичних цінностей;

– вакуум моральних цінностей, властивих демократичному суспільству [12].

За словами А. М. Бойко, корупційні «можливості» посади сприймаються державними чиновниками (в нашому випадку службовими особами розпорядників військових бюджетних коштів) як бонус за «надійність». Обіймаючи певну посаду, чиновник завжди бере на себе певні обов’язки перед своїми колегами, перед корпоративно-бюрократичною групою (кланом), перед політичною партією, видає векселі, які має сплатити, використовуючи можливості посади. Практично ніколи він не розпоряджається своєю посадою самостійно. Відстоюючи та зміцнюючи власні інтереси у конкурентній боротьбі, корпоративно-бюрократичні групи

фінансують політичні партії, окремих політиків, призначення на відповідальні державні посади, беруть на постійне фінансове утримання окремих чиновників [12].

Звідси випливає, що сприяння у призначенні нових Міністрів оборони України та інших представників центрального апарату МО України можна розглядати в якості своєрідного капіталовкладення з боку зацікавлених фінансово-промислових груп, які найближчим часом розраховують заволодіти активами ЗС України. На вказаній проблемі особливий наголос у своїй промові на інавгурації зробив Президент України – П. О. Порошенко. Він зазначив, що «…слово «генерал» має асоціюватися не зі словом «корупція», а зі словом «герой»…» [159].

Наведені судження підтверджуються результатами проведених в Україні досліджень щодо поширеності корупції у секторі безпеки. Відомою міжнародною організацією Transparency International у 2013 р. вивчався рівень корупції у 82 країнах світу, які виділяють найбільше коштів на оборону та безпеку. За результатами дослідження, Україна опинилась посередині рейтингу і посіла 41 позицію. Крім цього, фахівці Transparency International відзначили великий обсяг прихованого фінансування ЗС України із державного бюджету [44].

Подібні дослідження здійснювались і соціологічними установами України. Зокрема, Центром Разумкова, який вважається провідним недержавним соціологічним аналітичним центром країни. В останньому його опитуванні (2009 р.) щодо поширеності корупції у воєнній сфері, 14,4 % респондентів вказали на тотальну корумпованість МО України, а 26,6 % – зазначили про високий рівень корупції у ЗС України [192].

Корупція проявляється у різних напрямах діяльності розпорядників бюджетних коштів ЗС України. На це вказують дані антикорупційного аналізу операцій в основних господарських сферах діяльності МО України, здійсненого у 2013–2014 рр. Департаментом внутрішнього аудиту та фінансового контролю. На думку фахівців, корупційні ризики існують у двох

сферах бюджетного процесу: 1) надходження коштів із Державного бюджету України; 2) видатки за існуючими бюджетними програмами. Найвищі корупційні ризики невиконання результативних показників бюджетних програм виявлені за такими напрямами діяльності ЗС України:

1) проведення закупівель товарів, робіт і послуг (визначення очікуваної вартості предмету закупівлі; розробки проекту документації конкурсних торгів; організації роботи комітету з конкурсних торгів);

2) медичне та санаторно-курортне забезпечення (визначення очікуваної вартості ліків та медичного обладнання; процедури проведення торгів; планування обсягів закупівель лікарських засобів та інших виробів; контролю якості під час приймання продукції, її зберігання та списання);

3) будівництво та придбання на вторинному ринку житла для військовослужбовців (придбання житла в місцях, де відсутня потреба у забезпеченні житлом військовослужбовців; розподілу квартир; придбання житла у населених пунктах із нерозвинутою інфраструктурою, де його вартість набагато менша за обласні центри);

4) наявність та якісний стан речового майна, яке надходить до ЗС (ризики на етапах: планування потреб, прийняття рішення щодо закупівлі за децентралізованими розрахунками; проведення конкурсних торгів, надання висновків щодо відповідності зразкам-еталонам; контроль якості на усіх стадіях виробництва; приймання продукції, що постачається для потреб ЗС України);

5) харчування військовослужбовців (визначення очікуваної вартості послуг; організація, проведення та визначення переможців торгів; отримання послуг із забезпечення продуктами харчування військових частин в особливий період; отримання продуктів від підприємств Державного резерву України на підставі мобілізаційних планів; оформлення актів виконаних робіт);

6) орендні відносини (складання переліку нерухомого військового майна, яке пропонується до передачі в оренду; процедура оцінки вартості

нерухомого військового майна; проведення конкурсу і визначення переможця на право укладання договору оренди; отримання дозволів на передачу в оренду нерухомого військового майна, погодження проекту договору оренди; укладання договору, передача військового майна в оренду та контроль за дотриманням орендарем умов договору; продовження, припинення договору оренди, повернення військового майна);

7) процес утилізації боєприпасів та реалізація продуктів зазначеної діяльності (вибір виконавця робіт з утилізації боєприпасів; затвердження ціни на проведення робіт з утилізації; затвердження планового й фактичного виходу продуктів утилізації; калькуляції фактичних витрат; обліку продуктів утилізації; реалізації продуктів утилізації);

8) відчуження та реалізації військового майна ЗС України (отримання відповідним структурним підрозділом МО актів технічного стану; визначення на конкурсних засадах суб'єкта оціночної діяльності для виконання робіт з оцінки військового майна; проведення оцінки вартості військового майна) [4; 191].

Як бачимо, корупційні ризики у сфері діяльності МО України відповідають вказаними раніше напрямами діяльності військового відомства, де найбільше поширені злочини, пов'язані із незаконним використанням бюджетних коштів у ЗС України.

У період проведення АТО у Донецькій та Луганській областях, зловживання у бюджетній сфері ЗС України набувають особливого резонансу. Результати спеціального розслідування представниками депутатського корпусу встановили, що парламентом додатково виділено на потреби ЗС України близько 5 млрд. грн. При цьому спостерігається дуже низьке технічне, медичне, військове, харчове та інше забезпечення учасників АТО. Такому стану справ сприяє організаційно-управлінський чинник у виді недосконалості тендерного процесу та штучного затягування керівництвом МО України закупівлі необхідних товарів для української армії. Товари і послуги закуповуються переважно у фіктивних фірм, які створені лише за

кілька днів до безпосереднього проведення конкурсних торгів. На думку представників Комітету із національної безпеки ВР України, деякі генерали зацікавлені у збереженні на рахунках військового відомства мільярдів гривень, що дозволяє реалізовувати існуючі та розробляти нові схеми незаконного використання державних коштів [95]. Вказана ситуація привернула увагу Прем'єр-міністра України, який доручив фіскальним й правоохоронним органам провести перевірки фінансової діяльності МО України і тимчасово відсторонити від виконання своїх повноважень окремих розпорядників бюджетних коштів вищого рівня [6].

Вагомим організаційно-управлінським чинником, який сприяє поширенню незаконного використання бюджетних коштів у воєнний час при проведенні АТО у Луганській та Донецькій областях, є непрозоре, із порушенням норм БК України, використання бюджетних коштів. Насамперед, йдеться про перевищення законодавчо допустимого обсягу коштів, що виділяються із резервного фонду бюджету для потреб ЗС України при проведенні АТО. Відповідно до ст. 24 БК України резервний фонд бюджету не може перевищувати 1 % обсягу видатків загального фонду відповідного бюджету [20]. У 2014 р. на потреби всіх силових структур, включаючи ЗС України, залучених до проведення АТО, із загального фонду Державного бюджету України було виділено 40,5 млрд. грн., із резервного фонду – 18,3 млрд. грн., із спеціального фонду – 5 млрд. грн. [190]. Тобто, обсяг фінансування із резервного фонду становить 45% від видатків із загального фонду. Це створює умови для незаконного використання бюджетних коштів. На фінансові зловживання вказують заплутані розрахунки видатків на проведення одного дня бойових дій в зоні АТО. За заявами адміністрації Президента України йдеться про 70 млн. грн. [85]. Однак такі суми жодного разу не були публічно підтверджені представленням відповідних кошторисів. Посилюють підозри у незаконному використанні бюджетних коштів відсутність публічних звітів про фінансові витрати на проведення АТО. У звіті розподілу бюджетних коштів, що

виділені протягом 2014 р. різним силовим структурам на боротьбу із сепаратизмом у Донецькій та Луганській областях, представлені лише укрупнені дані, без постатейного розпису видатків [190]. Окрім цього, головним розпорядником бюджетних коштів недотримується черговість бюджетних видатків [68, с. 123; 168]. Відповідно до чинного законодавства України вони мають використовуватись у такій послідовності: 1) заробітна плата та прирівняні до неї платежі; 2) оплата харчування та медикаментів; 3) оплата комунальних послуг; 4) інші платежі [128]. Узагальнення господарської діяльності МО України дає підстави стверджувати, що досить часто закупівля товарів та послуг для ЗС України здійснюється за умови існуючих непогашених боргів по заробітній платі, інших соціальних платежів військовослужбовців. Іноді такі оплати здійснюються за рахунок коштів, виділених в межах інших бюджетних програм [80; 81].

Неефективному управлінню бюджетними коштами у ЗС України сприяють прорахунки у підборі та розстановці військових кадрів на посади, пов’язані із розпорядженням державними фінансами. За даними опитування населення Центром Разумкова (2009 р). головною причиною критичного стану фінансування ЗС України є некомпетентність керівництва держави та командування МО України. Так вважають 46,8 % респондентів [192]. Неякісний підбір кадрів на посади розпорядників бюджетних коштів нижчого рівня породжують недоліки в організації та здійсненні бюджетної діяльності. Зазначені недоліки й упущення полягають у такому:

– прийняття необґрунтованих рішень, що призводять до збільшення видатків державного бюджету понад затверджені бюджетом ліміти;

– несвоєчасність затвердження паспортів бюджетних програм використання бюджетних коштів;

– низька якість планування результативних показників і показників спеціального фонду державного бюджету;

– невиконання планових результативних показників бюджетних програм;

– несвоєчасна та неякісна підготовка звітів про виконання паспортів бюджетних програм;

– недостатній контроль з боку МО України за діяльністю розпорядників нижчого рівня [99];

– незабезпечення контролю за своєчасним і повним виконанням договірних зобов'язань постачальниками товарів, робіт і послуг;

– невиконання планових показників надходжень до спеціального фонду від господарської діяльності та неперерахування в повному обсязі цих коштів підпорядкованим військовим частинам.

Результати проведеного анонімного опитування працівників військових прокуратур України розширили перелік чинників, пов'язаних із незаконним використанням бюджетних коштів у ЗС України. Серед них, відсутність єдиного реєстру військового майна (12,2 % опитаних), непублічний характер розподілу бюджетних коштів для ЗС України (5,1 % респондентів), широкі повноваження МО України щодо розподілу бюджетних коштів (1,5 %).

Організаційно-управлінських чинники у сфері діяльності одержувачів бюджетних коштів найчастіше полягають у службових зловживаннях та порушеннях процедури проведення централізованих державних закупівель товарів, робіт і послуг, необхідних для утримання і розвитку ЗС України.

При здійсненні тендерних процедур, незаконні дії одержувачів бюджетних коштів у воєнній сфері виражаються у такому:

– застосування неконкурентних процедур при закупівлі товарів і послуг (залучення до участі у тендері афілійованих структур, які штучно завищують ціни на свої послуги з метою забезпечення перемоги основного недобросовісного учасника, а також недопущення до участі в торгах конкурентів тощо);

– не проведення під час визначення очікуваної вартості предметів закупівлі цінового моніторингу ринку товарів і послуг;

– включення до цінової пропозиції на товари, роботи і послуги суми неправомірної вигоди за перемогу на аукціоні;

– укладання додаткових угод щодо відтермінування строку виконання договірних зобов'язань постачальниками товарів, виконавцями робіт, надавачами послуг, а також перегляду цін протягом строку дії договорів (контрактів);

– здійснення авансових платежів без зустрічних поставок товарів, робіт і послуг.

Наочним прикладом незаконного використання бюджетних коштів за активної участі їх одержувачів є централізована тендерна закупівля МО України ПММ для проведення АТО. Так, наприклад, за результатами журналістського розслідування, а також публічних даних, висвітлених у Віснику державних закупівель, МО України закупило в одного із учасників біржових торгів паливо за ціною вищою за ринкову на три гривні за один літр [59]. Враховуючи, що тендер оцінюється у 357 млн. грн., незаконний прибуток одержувача бюджетних коштів власника паливно-промислової групи «Континуум» сягнув кількох мільйонів грн. [40]

Організаційно-управлінські чинники у сфері діяльності органів, які здійснюють фінансовий контроль та запобігання злочинам бюджетної спрямованості у ЗС України. Діюча організаційна структура фінансового контролю МО України недосконала, оскільки відсутній чіткий розподіл окремих функцій, обов'язків і відповідальності між фінансовими органами МО України і ГШ ЗС України, а також їх фінансово-економічними службами. Досі не вироблено стандартизованих форм і методів перевірок фінансової діяльності ЗС України, відзначається низький рівень професійної компетентності інспекторів-ревізорів, неналежне інформаційно-аналітичне забезпечення [70]. До недоліків контролюючих органів, що суттєво впливають на рівень фінансово-бюджетної дисципліни та стан законності у фінансово-бюджетній сфері діяльності МО України слід віднести:

– низьку ефективність попереднього та поточного контролю з боку Департаменту фінансів, Департаменту внутрішнього аудиту та фінансового контролю та інших структурних підрозділів МО України на етапах

бюджетного планування і використання бюджетних коштів головним розпорядником і розпорядниками нижчого рівня [36];

– штатний некомплект інспекторів-ревізорів Рахункової палати України (призвів до скорочення кількості перевірок на одну третину, а також до скорочення кількості виявлених порушень фінансово-бюджетної дисципліни у два рази) [50];

– неналежну організацію та проведення аудитів і ревізій, неповне охоплення об’єктів контролю, низьку реалізація матеріалів контрольних заходів;

– обмежене використання Рахунковою палатою України і Держфінінспекцією заходів впливу на порушників бюджетного законодавства (пріоритетне застосування фінансових санкцій до юридичних і фізичних осіб замість складання протоколів про адміністративні правопорушення, виявлення ознак службових та господарських злочинів і направлення матеріалів за належністю);

– обмежений доступ до матеріалів проведених Держфінінспекцією у МО України контрольних заходів, що мають різний гриф таємності («для службового використання», «таємно», «цілком таємно»);

– низький рівень відомчої і міжвідомчої взаємодії й координації діяльності структурних підрозділів контролюючих органів МО України з іншими контролюючими та фінансовими органами держави і правоохоронними органами;

– низький рівень співробітництва з міжнародними організаціями (Міжнародна та Європейська організації вищих органів фінансового контролю «INTOSAI» та «EUROSAI», а також Радою керівників вищих органів фінансового контролю держав-учасниць Союзу Незалежних Держав).

До організаційно-управлінських чинників у сфері діяльності правоохоронних органів, які зумовлюють бюджетні зловживання у ЗС України, можна віднести:

– орієнтованість галузевих служб і підрозділів на першочергове

виконання показників оцінювання оперативно-службової діяльності та формальне реагування на матеріали перевірок господарської діяльності МО України;

– суттєве збільшення (у 2,5–3 рази) навантаження на оперативних працівників, які виявляють злочини бюджетної спрямованості;

– непослідовність у реформуванні правоохоронних органів, що викликає плинність кадрів (лише протягом 2010–2011 рр. звільнився кожний п’ятий правоохоронець) [62];

– відсутність критичного підходу до правової оцінки актів ревізії контролюючих фінансових органів, на підставі яких відкриваються кримінальні провадження [15];

– недостатній рівень взаємодії контрольно-ревізійних та правоохоронних органів при виявленні та розслідуванні злочинів бюджетної спрямованості (на це вказало 6,1 % опитаних працівників прокуратури);

– не призначення судово-бухгалтерських та судово-економічних експертиз по відображеним в актах ревізій господарської діяльності МО України фактам порушень фінансово-бюджетної дисципліни;

– застарілість методик розслідування злочинів у сфері бюджетних правовідносин, включаючи незаконне використання бюджетних коштів [23, с. 133].

Чинне місце у структурі організаційно-управлінських чинників досліджуваної категорії злочинів відіграють недоліки у діяльності Військової служби правопорядку ЗС України. Згідно із чинним законодавством України, на цього суб’єкта, окрім іншого, покладається завдання захисту майна ЗС України від розкрадання та інших злочинних посягань. Відповідно до ст. 5 Закону України «Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України» безпосереднє керівництво даним органом здійснює Головне управління Служби правопорядку. При цьому, склад Головного управління призначається на посаду Міністром оборони України за поданням начальника ГШ ЗС України [112]. Існуючий порядок призначення керівників

зазначеного суб'єкта свідчить про їх залежність від волі командування центрального апарату МО України. Між тим, левова частка бюджетних коштів незаконно використовується саме за участі службових осіб головного розпорядника, контролювати яких по-суті нікому.

Окрім цього, до 2012 р. МО України були підпорядковані військові прокуратури, головним завданням яких є нагляд за додержанням законності у воєнній сфері та запобігання правопорушенням і злочинам. У 2012 р. військові прокуратури були ліквідовані, замість них створені спеціалізовані прокуратури з нагляду за додержанням законності у воєнній сфері. Зазначений орган увійшов до структури Генеральної прокуратури України, а її керівник став підлеглим Генерального прокуророві України. У 2014 р. діяльність ліквідованих прокуратур було поновлено Законом України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо утворення військових прокуратур» від 14 серпня 2014 р. [115] При цьому, військові прокуратури залишилися підпорядкованими Генеральній прокуратурі України.

До організаційно-управлінських чинників також належить неналежний громадський контроль за використанням бюджетних коштів у ЗС України. На це вказало 12,7 % респондентів. Поки що вказаний громадський контроль перебуває на стадії формування, а діяльність громадської Ради при МО України, донедавна носила формальний характер і не мала реального запобіжного впливу на бюджетний процес. Громадський контроль за використанням у ЗС України бюджетних коштів ускладнений з багатьох причин. Із суб'єктивного боку, спостерігається пасивність громадянського суспільства. Активність й послідовність дій можна відзначити з боку, хіба що, Спілки офіцерів та волонтерів. Вони сприяють захисту соціальних та економічних прав військовослужбовців та їх сімей. До об'єктивних причин можна віднести закритість воєнної сфери від суспільного впливу, захищеність витрат на національну оборону та утримання ЗС України державною таємницею. Це заважає громадськості прослідкувати законність

розподілу та використання МО України бюджетних коштів.

Виділення воєнно-політичних, бюджетних, соціально-економічних, нормативно-правових та організаційно-управлінських чинників дають підстави для розроблення прогресивних заходів із запобігання явищу незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України шляхом повного або часткового усунення вказаних негативних обставин чи обмеження їх криміногенного впливу.

Висновки до розділу 2

1. Криміногенні чинники, які впливають на поширення явища незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України та формують мотивацію до вчинення злочинів бюджетної спрямованості у воєнній сфері, розділено на три великі групи залежно від їх характеру: воєнно-політичні, бюджетні й соціально-економічні; нормативно-правові; організаційно-управлінські.

Перша група детермінантів має найбільшу питому вагу, довготривалу дію, а тому здійснює порівняно сильніший криміногенний вплив на колективну психологію службових осіб розпорядників й одержувачів бюджетних коштів ЗС України.

Воєнно-політичні чинники пов’язані із прорахунками у воєнній політиці щодо запобігання збройним конфліктам; невірним визначенням у Воєнній доктрині України сучасних викликів і загроз для національної безпеки; помилками у підході до фінансування ЗС України за принципом мінімальної достатності, стратегічними прорахунками у реформуванні й розвитку ЗС України та їх програмному забезпеченні; непослідовністю кадрової політики в українській армії; дублюванням функцій фінансово-економічних служб структурних підрозділів МО України.

Бюджетні криміногенні чинники досліджуваного явища виступають його умовами та полягають, з одного боку, у недосконалому механізмі формування бюджету ЗС України, а з іншого, – у неефективному

фінансовому контролі за використанням бюджетних коштів у ЗС України.

Недосконалий механізм формування бюджету ЗС України включає: невірні пріоритети у бюджетному плануванні, яке не розраховане на середньострокову та довгострокову перспективу і не узгоджується із стратегічними програмними документами щодо розвитку ЗС України; «ручний режим» управління бюджетними видатками; проблеми із наповненням спеціального фонду бюджету МО України; непропорційний структурний розподіл бюджетних асигнувань і незбалансоване виділення коштів упродовж фінансового року.

Неефективний фінансовий контроль за використанням бюджетних коштів у ЗС України виражається в таких чинниках як: низька якість організації і здійснення фінансового контролю; порушення фінансово-бюджетної дисципліни керівним складом МО України; обмежене використання видів контролю та етапів здійснення контрольних заходів (предметом контролю виступають показники виконання розпису асигнувань на кінцевій стадії бюджетування, замість перевірки державних закупівель засобами попереднього і поточного контролю); недостатнє проведення фінансового аудиту виконання бюджетних програм на предмет ефективності використання державних коштів.

Соціально-економічні детермінанти полягають у такому: недостатнє фінансове забезпечення потреб оборони, яке упродовж 2008-2012 рр. не перевищувало 1% ВВП України; необґрунтований розподіл бюджетних коштів за різними напрямами діяльності МО України; незадовільне грошове забезпечення військовослужбовців та їх недостатній соціальний захист (невисокий розмір посадових окладів розпорядників бюджетних коштів другого та третього ступенів; не проведення індексації заробітної плати; недоплата грошової допомоги на оздоровлення); незабезпечення військовослужбовців житлом (45 тис. з них не має власного житла).

Проаналізовані соціально-економічні криміногенні чинники зумовлюють деформації свідомості службових осіб розпорядників й

одержувачів бюджетних коштів, що в умовах тривалої економічної депривації формують корисливу мотивацію і підвищену готовність до незаконне використання бюджетних коштів у ЗС України.

2. Нормативно-правові чинники, що зумовлюють вчинення злочинів бюджетної спрямованості у ЗС, класифіковано за галуззю законодавства, в якій вони діють. На цій підставі вирізняємо детермінанти бюджетного законодавства (неузгодженість бюджетного законодавства із кодифікованими галузевими законами; велика чисельність підзаконних нормативно-правових актів; нечітке формулювання поняття бюджетного правопорушення у ст. 116 БК України; відсутність вичерпного переліку діянь, віднесених до незаконного використання бюджетних коштів; не розробленість нормативно-методичного забезпечення державного аудиту виконання бюджетних програм в Україні; прогалини тендерного законодавства); податкового законодавства (відсутність законодавчої вимоги обов’язкового декларування громадянами доходів і витрат); кримінального законодавства (недосконалість конструкції статей 210 і 211 КК України); адміністративного законодавства (конкуренція статей 164-12 і 164-14 КУпАП), законодавства у сфері протидії злочинності (неприйняття Законів України «Про основи державної політики щодо протидії злочинності», «Про профілактику злочинів та інших правопорушень»; «Про кримінологічну експертизу проектів нормативно-правових актів»); законодавства у сфері реформування підприємств ОПК (відсутність розробленої Програми розвитку та реформування державних підприємств і господарських структур, що належать до сфери управління МО України).

3. Організаційно-управлінські криміногенні чинники злочинів, пов’язаних із незаконним використанням бюджетних коштів у ЗС України, класифіковано за сферами діяльності розпорядників, одержувачів бюджетних коштів та органів, що здійснюють контроль і запобігання вказаним бюджетним посяганням у воєнній сфері.

Організаційно-управлінські детермінанти у сфері діяльності

розпорядників бюджетних коштів пов'язані із: поширенням корупції за всіма ланками функціонування розпорядників державних фінансів та всіма напрямами діяльності ЗС України; негативним впливом фінансово-промислових груп на формування кадрової та бюджетної політики МО України; недосконалістю процедур державних закупівель; перевищенням законодавчо допустимого обсягу коштів, що виділяються із резервного фонду на потреби оборони; відсутністю прозорих кошторисів проведення одного дня АТО у Донецькій та Луганській областях; прорахунками у підборі та розстановці військових кадрів; зловживання службовими особами МО України повноваженнями щодо розподілу і перерозподілу бюджетних коштів.

Організаційно-управлінські чинники у сфері діяльності одержувачів бюджетних коштів проявляються у службових зловживаннях та корупційних проявах під час державних закупівель товарів, робіт і послуг для потреб ЗС України.

Організаційно-управлінські детермінанти у сфері діяльності органів, які здійснюють контроль та запобігають злочинам бюджетної спрямованості у ЗС України, полягають у прорахунках в роботі фінансово-економічних служб структурних підрозділів МО України (Департамент фінансів МО, Департамент внутрішнього аудиту і фінансового контролю МО, територіальні управління аудиту і контролю у ЗС та ін.), низки контрольно-ревізійних органів (Рахункова палата України, Держфінінспекція, Держказначейство, Державна фіскальна служба України), правоохоронних органів (військова прокуратура, СБУ, Військова служба правопорядку ЗС України) та об'єднань громадян.

Недоліки в роботі фінансово-економічних служб структурних підрозділів МО України виявляються у нечіткому розподілі функцій, обов'язків і відповідальності за окремі напрями роботи; відсутності стандартів щодо методик перевірок фінансової і господарської діяльності ЗС; неналежному інформаційно-аналітичному забезпеченні; низькому рівні

попереднього і поточного фінансового контролю.

Недоліки і прорахунки в діяльності контрольно-ревізійних органів стосуються штатного некомплекту ревізорів Держфінінспекції та Рахункової палати України; неналежної організації перевірок, інспектування й фінансових аудитів; неповного охоплення об’єктів контролю; недостатнього використання заходів впливу на порушників бюджетного законодавства; обмеженого доступу до матеріалів перевірок, що мають різний гриф таємності; низького рівня відомчої й міжвідомчої взаємодії та координації діяльності і фінансового контролю тощо.

Організаційно-управлінськими чинниками незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України у сфері діяльності правоохоронних органів названо: формальне реагування на встановлені порушення бюджетного законодавства за матеріалами актів ревізій, перевірок і аудиторських звітів; збільшення навантаження на оперативних працівників; плинність кадрів; недостатній рівень взаємодії із контролюючими органами; застарілість методик розслідування бюджетних злочинів; залежність керівника Військової служби правопорядку ЗС України від центрального апарату МО України.

Недосконалість громадського контролю у вказаній сфері пояснюється пасивністю в нашій країні громадянського суспільства; закритістю воєнної сфери; захищеністю реальних видатків на оборону державною таємницею; намаганнями керівництва МО України впливати на громадську раду при МО, перешкоджання останній у прийнятті незалежних управлінських рішень й надання об’єктивних рекомендацій розвитку ЗС України.

РОЗДІЛ 3
ОСНОВНІ НАПРЯМИ ЗАПОБІГАННЯ НЕЗАКОННОМУ ВИКОРИСТАННЮ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ У ЗБРОЙНИХ СИЛАХ УКРАЇНИ

3.1. Шляхи удосконалення державної політики у сфері фінансового забезпечення Збройних Сил України

Пошук нових напрямів та розробка комплексу заходів запобігання окремим видам злочинів є кінцевою метою будь-якого кримінологічного дослідження. Запобігання явищу незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України передбачає удосконалення стратегічних засад державної політики у сфері фінансового забезпечення ЗС України. За своїм змістом і формами реалізації вказана діяльність держави охоплюється поняттям кримінологічної політики. За словами В. В. Голіни, кримінологічна політика – це частина внутрішньої соціально-економічної політики держави, що визначає методологічні засади та шляхи здійснення нерепресивної протидії злочинності та її проявам [32]. На думку В. В. Василевича, доктринальна модель кримінологічної політики базується на принципі взаємозв’язку явищ кримінальної дійсності та антикримінальної діяльності як універсального способу їхнього існування. Через систему взаємопов’язаних понять і категорій кримінологічна політика відображає закономірності розвитку кримінальної активності й антикримінальної діяльності [21]. Науковою базою кримінологічної політики є теорія запобігання злочинності, яка визначає трьохрівневу систему запобіжного впливу: загальносоціальний, спеціально-кримінологічний та індивідуальний напрями [32, с. 10, 11]. Державна політика у сфері фінансового забезпечення ЗС України формується та реалізується на загальносоціальному рівні. Як зазначає В. В. Голіна, ресурсний потенціал загальносоціального напряму запобігання злочинності передбачає вдосконалення суспільних відносин з метою поступового

усунення різних негативних явищ, криміногенних протиріч, що формують у людей викривлену правосвідомість, злочинну мотивацію і відповідну поведінку [33].

Визначення шляхів удосконалення державної політики у сфері фінансового забезпечення ЗС України має базуватися на раніше проаналізованих недоліках і прорахунках державної політики у воєнній сфері за стратегічними напрямами її здійснення.

Керуючись спеціальними нормативно-правовими актами у сфері реформування сектору безпеки і оборони України [145; 144; 117; 134], результатами перевірок господарської діяльності МО України [80; 81], а також вивчення недоліків програмних документів, пропонуємо такі напрями удосконалення державної політики у сфері фінансового забезпечення ЗС України: 1) боротьба з корупцією; 2) удосконалення нормативно-правового забезпечення; 3) зміна пріоритетів соціально-економічної політики держави у воєнній сфері; 4) удосконалення бюджетної політики у сфері оборони й фінансового контролю за діяльністю розпорядників бюджетних коштів у ЗС України; 5) посилення ролі громадського впливу на законність бюджетного процесу. Розглянемо вказані напрями державної політики більш детально.

І. Боротьба з корупцією провідними вченими відноситься до фундаментальних напрямів державної внутрішньої політики [16], від яких залежить майбутнє України, добробут українського народу та результативність здійснення реформування у різних сферах, включаючи воєнну. На останніх конгресах ООН із запобігання злочинності і кримінального правосуддя було наголошено, що сучасна економічна й фінансова злочинність є глобальним викликом для світового співтовариства, оскільки вона має тісний зв’язок із корупцією та впливає та юридичні та політичні процеси усередині окремих держав [60, с. 68; 2, с. 10].

Боротьба з корупцією охоплює багато складових, до яких, окрім інших, можна віднести: а) кадрову політику; б) розподіл і контроль фінансів; в) упорядкування системи суб’єктів протидії; г) формування нових підходів у

запобіганні корупції та бюджетним злочинам.

У попередньому розділі дисертації вже розглядалось питання про негативні наслідки зрощування влади й бізнесу для держави, сектору оборони і безпеки. В європейських країнах вказане явище називається політичною корупцією [199]. Йдеться про прихований вплив представників фінансово-промислових груп на кадрові призначення у центральному апараті МО України як головного розпорядника бюджетних коштів у воєнній сфері.

З метою недопущення корупційного впливу корпоративно-бюрократичних груп на політику будівництва й розвитку ЗС України необхідна політична воля Президента України і консолідація зусиль усіх гілок державної влади, спрямованих на упровадження концептуальних засад нової кадрової політики у ЗС України. Діяльність Міністра оборони України та ГШ ЗС України мають відповідати керівним засадам кадрової політики у ЗС України, а саме: законності, демократичності, відкритості і прозорості. Вказані принципи закріплені у Концепції кадрової політики у ЗС України на період до 2017 р. [126]. На необхідність ретельного підбору кадрів в системі розпорядників бюджетних коштів ЗС України вказало 19,2 % опитаних військових прокурорів.

Крім цього, Міністр оборони України та його підлеглі мають призначатися на посади виключно на підставі професійних і морально-етичних якостей, а не приналежності до тієї чи іншої політичної сили, або ділових зв’язків із фінансово-промисловими групами. Послідовність кадрової політики, призначення на керівні посади центрального апарату МО України і командування ГШ ЗС України військовослужбовців-професіоналів буде запорукою ефективного реформування ЗС України та недопущення зловживань із бюджетними коштами.

Новою стратегією здійснення кадрової політики стало очищення влади (люстрація), яка передбачає встановлену Законом України «Про очищення влади» заборону окремим особам обіймати певні посади (перебувати на службі) в органах державної влади. Очищення влади здійснюється з метою

недопущення до участі в управлінні державними справами осіб, які своїми рішеннями, діями чи бездіяльністю здійснювали заходи, спрямовані на підрив основ національної безпеки і оборони України [139]. Реалізація положень вказаного Закону дозволила частково очистити центральний апарат МО України і командування ГШ ЗС України від корумпованих чиновників розпорядників першого і другого ступенів, які роками збагачувались за рахунок незаконного використання бюджетних коштів. Однак, затягування та вибірковість люстрації не зруйнували роботи корупційних схем системного розкрадання державних фінансів, виділених на потреби оборони.

Важливим аспектом боротьби з корупцією у воєнній сфері є розподіл і контроль фінансів. Наприклад, результати останніх досліджень щодо державного програмування й планування заходів запобігання злочинності в Україні вказують на незадовільний стан контролю державою над освоєнням мільярдів гривень, які виділяються в межах існуючих програм правоохоронної спрямованості. Зокрема, за всю історію незалежної України Рахунковою палатою України була здійснена оцінка ефективності й законності використання бюджетних коштів лише однієї програми – Комплексної програми профілактики злочинності на 2001–2005 рр. Результати аудиту виконання вказаною програми показали, що жоден із запланованих в ній завдань не виконано [31].

Корупційна діяльність розпорядників бюджетних коштів першого ступеня на рівні МО України і ГШ ЗС України має стати предметом дослідження Національного антикорупційного бюро України. Його основним завданням є викриття, розслідування та запобігання кримінальним корупційним правопорушенням, які вчинені вищими посадовими особами, уповноваженими на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та становлять загрозу національній безпеці. Станом на травень 2015 р. обрано голову цього органу та здійснюється формування штату працівників із детективів, щомісячна мінімальна заробітна плата яких дорівнюватиме 19 розмірам мінімальної заробітної плати (понад 23 тис. грн.)

[132].

Формування нових підходів у запобіганні корупції та бюджетним злочинам є невід'ємною частиною цього напряму державної політики. На нашу думку, ці підходи полягають в обмеженні застосування покарань, пов'язаних із позбавленням волі за вчинення бюджетних злочинів, а також в обов'язковому повернення державі незаконно використаних коштів.

У Резолюції Одинадцятого конгресу ООН із запобігання злочинності і кримінального правосуддя щодо сучасних прогресивних підходів до запобігання корупції та злочинності у сфері економіки, зазначається про важливість забезпечення збалансованості репресивних та суто кримінологічних (некаральних) підходів у державній політиці [60, с. 70]. Звідси випливає пріоритетність розроблення нових кримінологічних підходів в державній політиці запобігання різним бюджетним злочинам у воєнній сфері. Певні кроки у цьому напрямі в Україні робляться. Так, у проекті Закону України «Про основи запобігання та боротьби з економічними правопорушеннями» передбачається суттєве посилення штрафу. Наприклад, за нецільове використання бюджетних коштів у великих розмірах планується збільшити штраф із 100–300 НМДГ до 3–5 тис. НМДГ (майже у 17 разів) [135].

Провідні західні країни світу вже кілька десятиліть тому відійшли від політики репресії. Нова концепція превентивного впливу на економічну злочинність будується на принципі економічної доцільності. Обсяг видатків на утримання органів кримінальної юстиції та заходи запобігання повинні бути меншим від розміру заподіяної злочинами прямої і непрямої матеріальної шкоди. Досягнення економічної доцільності передбачає нову концепцію, зміну реактивного підходу на проактивний. Іншими словами, акцент зміщується на соціальну профілактику. Треба відійти від традиційної моделі реагування на виявлені порушення фінансово-бюджетної дисципліни і вчинені злочини. Засобами моніторингу виконання бюджетних програм, державного фінансового аудиту ефективності виконання бюджетних програм

можливо виявити неефективне використання бюджетних коштів та порушення фінансово-бюджетної дисципліни у ЗС України до того, як вони набудуть форму незаконного використання у виді злочинних посягань, і не допустити цього.

Суттєвою перешкодою у намаганнях військовослужбовців та інших службових осіб незаконно використати державні фінанси має стати необхідність повернення незаконно використаних бюджетних коштів. Необхідно розробити відповідні механізми повернення активів і майна, отриманих в результаті незаконного використання бюджетних коштів ЗС України. Реалізація вказаного напряму бачиться у конфіскації майна злочинців [200]; переведенні за рішенням суду коштів з рахунків у комерційних банках України на баланс МО України; активізації зусиль Міністерства закордонних справ України та МО України у сприянні «замороженню» рахунків близьких родичів злочинців, з подальшим поверненням цих коштів до Державного бюджету України; тісній співпраці слідчих, прокурорів, суду та інших учасників кримінального процесу щодо схиляння винних до добровільного повернення незаконно використаних коштів, в обмін на суттєві поступки суду в обранні найменш сурових покарань, не пов’язаних із позбавленням волі, та ін.

II. Удосконалення нормативно-правового забезпечення спрямоване на усунення чинників незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України, про які йшлося у підрозділах 2.1. і 2.2. дисертації.

Насамперед, необхідно звернути увагу на зміну чи доповнення тих нормативно-правових актів, від яких залежить спрямованість зовнішньої політики України, а відтак – її безпека, обороноздатність й територіальна цілісність. Таким документом є Воєнна доктрина України, в якій невірно визначені зовнішні загрози. Так, незважаючи не та те, що позаблоковий статус України був скасований [113], а РФ визнана країною-агресором [97], зміни до вказаного документу внесені не були.

Потребує перегляду принцип фінансування ЗС України на рівні мінімальної достатності. Доцільно повернути до Закону України «Про оборону України» від 2000 р. (із змінами), норму щодо обов'язковості фінансування ЗС України на рівні не менше 3% від запланованого обсягу ВВП. Це посилить боєздатність військ у зоні проведення АТО, забезпечить реформування ЗС України та підвищить обороноздатність країни, а також дозволить переглянути існуючий структурний розподіл видатків відповідно до прогресивного досвіду країн НАТО, а саме: 50 % коштів – на утримання ЗС, 20 % бюджетних призначень – на підготовку особового складу і 30 % – на розвиток озброєнь та воєнної інфраструктури.

Не відповідає рівню розвитку фінансових відносин у бюджетній сфері чинний Закон України «Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні» від 1993 р. [137]. За час існування цього акту законодавства, до нього вносились суттєві зміни та доповнення вісімнадцятьма законами України. З 2003 р. у законодавчому комітеті ВР України знаходиться проект Закону України «Про систему державного фінансового контролю в Україні» [148]. У ньому визначена мета, основні завдання, принципи державного фінансового контролю, його об'єкти і предмет, види, форми та методи здійснення, розмежовуються повноваження суб'єктів зовнішнього і внутрішнього фінансового контролю. Основним недоліком зазначеного законопроекту є покладена в його основу застаріла концепція управління державними фінансовими ресурсами із пріоритетним здійсненням зовнішнього контролю за цільовим використанням бюджетних коштів, замість посилення внутрішнього контролю за ефективністю здійснених видатків.

Очевидно назріла потреба розробити новий закон, заснований на прогресивній технології управління бюджетними ресурсами, зокрема повноцінному упровадженні програмно-цільового методу планування, виконання і контролю за виконанням бюджету, що передбачає якісну іншу систему звітування та оцінки результативних показників бюджетних

програм. Якість правового регулювання фінансового контролю за бюджетним процесом можна підвищити за рахунок практичної реалізації основних положень Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року [153].

Позитивно вплине на удосконалення правового регулювання бюджетного процесу у ЗС України прийняття Закону України «Про державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства і відповідальність за бюджетні правопорушення». Він має врегулювати відносини у сфері здійснення державного контролю за дотриманням бюджетного законодавства, визначати органи, покликані здійснювані такий контроль, їх повноваження, перелік бюджетних порушень залежно від стадії бюджетного процесу; порядок прийняття рішень щодо таких порушень; основні процедури накладання стягнень і вжиття санкцій до порушників бюджетного законодавства тощо [195].

Підвищення якості законодавства щодо контролю за бюджетним процесом у ЗС передбачає покращення правового забезпечення демократичного цивільного контролю у вказаній сфері. Для цього пропонується внести зміни і доповнення до Закону України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави», зокрема до ст. 5 «Предмет цивільного контролю». Згідно із чинною редакцією таким є формування, затвердження і використання видатків на потреби оборони, національної безпеки, правоохоронної діяльності; дотримання бюджетного законодавства у цих сферах [117]. Пропонується розширити дію демократичного цивільного контролю на позабюджетне фінансування, зокрема за рахунок благодійних пожертв фізичних та юридичних осіб [96]. При цьому усі визначені у законі суб’єкти демократичного цивільного контролю і особливо ті, які здійснюють громадський контроль (громадяни, громадські організації, засоби масової інформації) при реалізації своїх повноважень зобов’язані неухильно дотримуватися встановленого законодавством України режиму доступу до

інформації, яка віднесена до державної таємниці, а також обмежень, встановлених законом для захисту стратегічних інтересів держави, у тому числі в разі введення надзвичайного і воєнного стану [170].

На порядок денний виходить необхідність внесення змін до ст. 210 КК України, в частині зменшення великого та особливо великого розміру бюджетних коштів, використаних усупереч цільовому призначенню, а також доповнення новою особливо кваліфікуючою обставиною у виді використання бюджетних коштів не за цільовим призначенням організованою групою осіб, а також злочинною організацію. Посилення кримінальної репресії у купі із покращенням якості правового регулювання бюджетного процесу, позитивно вплине на найбільш небезпечні форми незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України і сприятиме утриманню розпорядників різних рівнів від протиправних дій.

Заслуговує на увагу і підтримка пропозиції розроблення Концепції реалізації державної політики щодо запобігання злочинам у бюджетній сфері на 2011–2015 роки [169]. Однак вказану Концепцію доцільно втілити у відповідній програмі заходів з її реалізації (наприклад, Програма з реалізації державної політики щодо запобігання правопорушенням у бюджетній сфері на 2015–2020 роки).

III. Зміна пріоритетів соціально-економічної політики держави у воєнній сфері передбачає поступове упровадження Стратегії сталого розвитку «Україна–2020» [151] для нейтралізації негативних наслідків соціально-економічної політики України, висвітлених у підрозділі 2.1. дисертаційного дослідження.

Метою вказаною Стратегії є впровадження в Україні європейських стандартів життя та вихід на провідні позиції у світі. Для досягнення цієї мети, стратегія передбачає реалізацію численних реформ та програм розвитку за чотирма векторами: вектор розвитку, вектор безпеки, вектор відповідальності, вектор гордості. Серед передбачених реформ, як першочергова визначена реформа сектору національної безпеки та оборони.

Її метою є підвищення обороноздатності держави, реформування ЗС України та інших військових формувань відповідно до сучасних вимог та з урахуванням досвіду, набутого в ході АТО. У стратегії закладений новий принцип: максимальне задоволення потреб армії, замість існуючого принципу мінімальної достатності. Реформа ЗС України, фактично, передбачає створення нової армії європейського зразка. Пріоритетним визнано повне оновлення структури, починаючи від органів управління і закінчуючи штатними розписами частин та підрозділів, а також оптимізація всіх систем та норм забезпечення, впровадження нових зразків озброєння і військової техніки. Серед головних заходів реалізації реформи національної безпеки та оборони називаються функціональна оптимізація (скорочення дублюючих і зайвих структур), централізація закупівель, оптимізація системи логістичного забезпечення, державної системи кризового реагування, залучення іноземних інвестицій і формування ефективної моделі державно-приватного партнерства, запровадження кластерного типу ротації кадрів, перегляд кваліфікаційних вимог та забезпечення їх чіткого дотримання, а також повна переатестація кадрів. У кадровій політиці вирішальними мають бути не тільки професійні, а й особисті якості людини [151].

IV. Удосконалення бюджетної політики у воєнній сфері, а також фінансового контролю за діяльністю розпорядників бюджетних коштів у ЗС України спрямоване на модернізацію політики управління бюджетними ресурсами МО України та упровадження прогресивних технологій організації і здійснення фінансового контролю. Концепція розвитку системи управління державними фінансами передбачає такі стратегічні напрями, як: ефективність використання бюджетних коштів, розвиток середньострокового бюджетного прогнозування, програмно-цільового методу, розвиток та удосконалення механізму державних закупівель відповідно до міжнародних стандартів [154]. На наш погляд, стратегічною лінією оновлення бюджетної політики є упровадження ідеології та положень Лімської декларації керівних принципів аудиту державних фінансів (1977 р.) [71]. Інноваційність

задекларованих принципів полягає у переході від регресивної моделі управління видатками на утримання ЗС України до прогресивної моделі управління кінцевими результатами (ефективністю) витрачання бюджетних коштів за призначенням, що забезпечує розвиток ЗС відповідно до стратегічних програмних документів. Так звана результативна стратегія бюджетування передбачає зміну пріоритетів від контролю за законністю витрачання і цільовим призначенням бюджетних коштів (зовнішній контроль) до контролю за ефективністю здійснення видатків на виконання бюджетних програм (внутрішній контроль). В основу нової стратегії покладений системний підхід, що передбачає планування діяльності ЗС України в середньо- і довгостроковій перспективі, підсилює внутрішній контроль, створює стимули для ефективнішого і результативнішого використання бюджетних коштів, концентрує ресурси на вирішенні найбільш важливих проблем в умовах дефіциту фінансування [176].

Удосконалення бюджетної політики у воєнній сфері пропонується здійснювати наступними шляхами: а) покращення механізму формування оборонного бюджету; б) удосконалення внутрішнього (відомчого) фінансового контролю; в) розширення можливостей внутрішнього аудиту бюджетного процесу МО України; г) зміцнення фінансової дисципліни у діяльності ЗС України.

Для усунення недоліків існуючого механізму формування бюджету ЗС України рекомендується вжити таких заходів:

– невідкладно розробити методологію стратегічного планування діяльності МО України як головного розпорядника бюджетних коштів ЗС на середньо- та довгострокову перспективи, виходячи з положень Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про організацію оборонного планування» від 22.12.2014 р. № 1547 [114]. Цим законом запроваджується новий підхід до оборонного планування, яке узгоджується із воєнною доктриною України, встановлюється міжвідомча координація з питань

оборонного планування, розмежовуються повноваження органів державної влади в даній сфері управління бюджетними ресурсами;

– розробити за участі фахівців Департаменту фінансів, Департаменту аудиту та фінансового контролю МО України, Міністерства фінансів України, громадських організацій та інших зацікавлених сторін єдину методику розрахунку нормативних показників нагальних потреб національної оборони з урахуванням орієнтовних обсягів видатків і надходжень. Указана методика сприятиме: прозорості процесу оборонного планування; усуненню можливих корупційних ризиків в цій сфері; виконанню бюджетних програм й реалізації запланованих заходів призупиненої Концепції реформування і розвитку ЗС України на період до 2017 року; зменшенню забюрократизованості бюджетного планування та застосування «ручного» режиму управління фінансами ЗС; недопущенню завищення граничного обсягу бюджетного запиту на фінансування потреб МО України;

– надати економічне обґрунтування кошторисів проведення одного дня АТО, зробити цю інформацію більш прозорою; не допускати звітування про фінансові витрати на проведення АТО в укрупнених цифрах, без деталізації за різними напрямами (наприклад, грошове забезпечення військовослужбовців, витрати на логістику, ПММ, озброєння, закупівлю нової військової техніки, її поточний ремонт, медичне обслуговування особового складу, закупівля ліків, харчування військовослужбовців, забезпечення одягом та спецзасобами та ін.). Наявність підтвердженої фінансової інформації про витрати ЗС України стане підставою для неупередженого планування оборонного бюджету на майбутній фінансовий рік.

Удосконалення бюджетної політики у сфері оборони бачиться у покращенні застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі МО України. Для повноцінного впровадження в практичну діяльність програмно-цільового методу у воєнній сфері необхідно:

– враховувати низку негативних чинників організаційного, нормативного, фінансового та іншого характеру, які можуть вплинути на повне чи часткове невиконання певної бюджетної програми у ЗС України під час середньострокового та річного бюджетного планування видатків МО України;

– розробити методику оцінки ризиків та управління ними при виконанні бюджетних програм у ЗС України з метою їх складання та корегування, враховуючи можливий вплив несприятливих чинників як внутрішнього, так і зовнішнього характеру [99];

– передбачити можливість скорочення або припинення фінансування державних програм у воєнній сфері у разі їх неефективної реалізації. Це дозволить створити між центральними органами виконавчої влади певну конкуренцію в отриманні бюджетних асигнувань та має стати основою надання якісних державних послуг;

– вивчити причини у відхиленнях показників затверджених витрат в межах різних бюджетних програм МО України від фактичних витрат при їх реалізації;

– впровадити механізми формування видаткової частини воєнного бюджету, які забезпечують взаємозв’язок обсягів бюджетного фінансування із системою заходів, спрямованих на досягнення результатів відповідних бюджетних програм;

– стимулювати органи управління в структурі розпорядників бюджетних коштів у ЗС України до пошуку шляхів оптимізації бюджетних витрат МО [182].

Наступні два піднапрями спрямовані на обмеження криміногенної дії детермінантів щодо неефективності фінансового контролю за використанням бюджетних коштів у ЗС, проаналізованих у підрозділі 2.1. дисертаційного дослідження.

На думку В. М. Гаращука, термін «контроль» означає перевірку для протидії чомусь небажаному, виявлення, запобігання та припинення

протиправної поведінки з боку кого-небудь [24, с. 8]. Наведене визначення цілком задовольняє предметні інтереси кримінології, а тому приймається нами як робоче.

Внутрішній (відомчий) фінансовий контроль і внутрішній аудит тісно взаємопов'язані між собою, однак їх не слід ототожнювати. Основним принципом державного внутрішнього фінансового контролю є розмежування внутрішнього контролю й аудиту. Внутрішній контроль є інструментом управління, що дає змогу керівництву (в цьому випадку – розпорядників бюджетних коштів ЗС України) перевірити стан виконання відповідних завдань, здійснити низку заходів з метою підвищення ефективності діяльності органу. Метою внутрішнього аудиту є надання незалежних рекомендацій, спрямованих на вдосконалення діяльності органу державної влади [194].

Відповідно до Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року [153], його основою є відповідальність керівника за управління та розвиток органу державної влади в цілому. Це означає, що удосконалення внутрішнього (відомчого) фінансового контролю має полягати у політичній незаангажованості, незалежності Міністра оборони України, голови Департаменту фінансів МО України як керівників головного розпорядника бюджетних коштів у ЗС у прийнятті відповідних управлінських рішень щодо результатів господарської діяльності військового відомства. Від законності та спрямованості цих рішень залежить законність використання бюджетних коштів, перерозподіл їх між розпорядниками нижчих рівнів та спрямування частини цих коштів одержувачам відповідно до умов укладених господарсько-правових угод.

На думку фахівців у сфері розвитку фінансового контролю у ЗС України, удосконалення останнього має відбуватись за такими основними напрямами:

– упорядкування організаційної структури фінансового контролю у ЗС, що має відбиватись на чіткому розподілі функцій та відповідальності

Департаменту фінансів МО України й контрольних фінансових підрозділів ГШ ЗС України;

– належне технічне, інформаційно-аналітичне, кадрове та методичне забезпечення роботи фінансових підрозділів МО України і ГШ ЗС України;

– узагальнення найбільш поширених й типових фінансових порушень розпорядників бюджетних коштів у ЗС України, розроблення їх класифікації з метою більш глибоко вивчення для розробки заходів із запобігання під час здійснення бюджетного процесу.

Конкретизація удосконалення внутрішнього (відомчого) фінансового контролю виявляється, окрім зазначеного, в тому, що управлінські рішення керівництва МО України мають відповідати вимогам чинного бюджетного законодавства, бути спрямованими на розумне заощадження й економію бюджетних коштів замість штучного завищення потреб ЗС України.

З метою забезпечення публічності прийняття тих чи інших управлінських рішень Міністр оборони України, командувачі видів ЗС України та інших військових формувань, керівники фінансових управлінь та відділів мають бути зацікавлені у прозорості бюджетного процесу у ЗС України, а також підпорядкованого їм структурного підрозділу. Для цього необхідно формувати партнерські стосунки між об’єктами контрольних перевірок та суб’єктами їх проведення. Відповідні службові особи повинні допомагати державним ревізорам, інспекторам контролюючих фінансових органів, аудиторам Рахункової палати у наданні відповідної документації та вичерпної фінансової інформації. Керівники фінансово-економічних відділів мають посилити вимоги до контролю за повним і своєчасним формуванням фінансової звітності, яка б відповідала реальному стану справ у здійсненні бюджетного процесу конкретного розпорядника бюджетних коштів ЗС України.

Виходячи із доведеної прогресивним досвідом багатьох європейських країни ефективності внутрішнього фінансового контролю, пропонуємо більш активно практикувати проведення внутрішнього фінансового контролю

(перевірок, ревізій) з боку Департаменту фінансів МО України за цільовим і законним витрачанням бюджетних коштів. Розширення можливостей внутрішнього аудиту бюджетного процесу МО України є важливою складовою удосконалення фінансового контролю діяльності розпорядників бюджетних коштів ЗС України. Це пов'язано із вагомою роллю Департаменту внутрішнього аудиту та фінансового контролю МО України, яку він відіграє у здійсненні фінансового контролю військового відомства. На сьогодні вказаний орган має суттєві досягнення у завчасному виявленні порушень бюджетного законодавства за різними бюджетними програмами. Удосконалення внутрішнього аудиту бачиться у запровадженні системи управління ризиками, що передбачає проведення операційного аудиту (попереднього моніторингу) найбільш ризикових операцій [76].

Разом із тим, об'єктивну оцінку ефективності виконання результативних показників бюджетних програм у ЗС України забезпечує незалежний зовнішній контроль (фінансовий аудит). Він здійснюється ревізорами Держфінінспекції та Рахункової палати. Саме в аудиторських звітах визначається ефективність виконання бюджетної програми, встановлюються факти службових зловживань і злочинів бюджетної спрямованості, визначаються причини неефективного використання бюджетних коштів та розробляються заходи з їх усунення.

Окремою складовою бюджетної політики є зміцнення фінансової дисципліни у бюджетній діяльності ЗС України. З цією метою пропонуються такі заходи:

– посилення вимоги Міністерства фінансів України до здійснення бюджетного процесу розпорядниками бюджетних коштів ЗС України шляхом запровадження нових принципів управління фінансовою системою та посилення координації роботи фінансово-фіскальних органів;

– забезпечення збалансованості та бездефіцитності загального та спеціального фондів МО України, виходячи з реальних показників доходів і видатків;

– організація відповідності обсягу бюджетних зобов’язань бюджетним асигнуванням, зокрема шляхом: оптимізації мережі розпорядників бюджетних коштів ЗС України та чисельності їх працівників; запровадження жорсткого режиму економії фінансових й матеріальних ресурсів;

– забезпечення з боку голови Департаменту фінансів МО України погодження з Держфінінспекцією проектів нормативно-правових актів, які стосуються використання бюджетних коштів [131; 102].

Наведений перелік заходів зміцнення фінансової дисципліни розпорядників державних коштів ЗС України можна доповнити створенням єдиного реєстру військового майна; контролем за усуненням виявлених порушень бюджетного й фінансового законодавства всіма розпорядниками бюджетних коштів у ЗС України.

V. Посилення ролі громадського впливу на законність бюджетного процесу полягає в реалізації демократичного цивільного контролю над ЗС України та іншими військовими формуваннями [134]. Нагадаємо: на недостатність громадського контролю за використанням бюджетних коштів у ЗС України вказали 12,7 % опитаних військових прокурорів. Між тим, ще у 2003 р. було прийнято Закон України «Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави» [117].

Вказаний закон закріплює систему суб’єктів цивільного контролю: від парламентського контролю – до громадського. Донедавна громадський контроль за бюджетною діяльністю ЗС України носив формальний характер. Громадська рада при МО України не виконувала функцію громадського контролю, оскільки до її складу входили лобісти інтересів бізнес структур, а члени неурядових організацій у минулому працювали в центральному апараті та фінансових органах МО України, а тому не відстоювали інтереси держави. Як альтернатива, при МО України була створена Рада волонтерів.

Останнім часом спостерігається пожвавлення в організації та здійсненні громадського контролю завдяки тісній співпраці з активістами

Євромайдану, волонтерськими й благодійними організаціями, а також громадськими організаціями, що тією чи іншою мірою працюють на зміцнення обороноздатності держави. Серед останніх слід назвати: Організацію ветеранів України, Всеукраїнський Союз громадських об'єднань учасників бойових дій, Українську спілку ветеранів Афганістану, Всеукраїнську асоціацію ветеранів-підводників, Об'єднання ветеранів розвідки України, Всеукраїнську спілку безквартирних офіцерів, Українське реєстрове козацтво та ін. До здійснення громадського контролю доцільно залучати також незалежні аналітичні центри, науково-технічні товариства, оборонно-спортивні об'єднання, молодіжні патріотичні організації, незалежних експертів-фахівців з військової справи та національної безпеки. З метою узгодження дій зазначених суб'єктів громадського контролю, визначення стратегічних об'єктів перевірок та оперативності реагування на факти порушень бюджетного законодавства пропонується створити єдиний координуючий орган [96].

Під тиском ЗМІ та громадськості МО України у жовтні 2014 р. передало під управління волонтерів кошти у сумі 60 млн. грн., що надійшли на рахунки військового відомства в межах благодійної програми «Підтримай українську армію» [167]. Однак при цьому МО України без консультацій з громадськими організаціями на власний розсуд визначило номенклатуру закупівель за рахунок добровільних пожертв, що дало привід незалежним експертам поставити під сумнів раціональність і обґрунтованість витрачання грошових коштів [49]. На початку 2015 р. на посаду директора Департаменту із державних закупівель МО України призначено одного із лідерів волонтерського руху [177]. На думку керівництва МО України, це призведе до скорочення порушень тендерного законодавства у діяльності МО України і посилить контроль за законністю використання бюджетних коштів. Прикладом інноваційного підходу, запровадженого волонтерами при здійсненні закупівлі речового майна для військових, є проведення електронних тендерів, що мінімізує корупційні ризики [43].

Убачається доцільним розширити межі об’єкту контролю з боку Ради волонтерів. Необхідно, щоб представники громадськості брали участь не лише у контролі за витрачанням благодійних внесків від фізичних і юридичних осіб на підтримку ЗС України, а й перевіряли розподіл коштів та виконання бюджетних програмам. Для цього необхідно включити до складу різних Департаментів МО України, включаючи Департамент фінансів, волонтерів, які б могли дати незалежну оцінку щодо законності використання бюджетних коштів головним розпорядником і розпорядниками нижчих рівнів.

Певний інтерес для удосконалення механізму фінансового контролю у ЗС України представляють інноваційні програми розвинених європейських країн. Так, у багатьох місцевих радах ФРН депутати від так званої Піратської партії голосують відповідно до волі та уподобань своїх виборців. Для оцінки думки громадян впроваджено відповідну електронну інформаційну систему, яка обробляє дані громадської думки. Запровадити описану програму наважилося Міністерство освіти і науки України, що запустило пілотний проект електронної програми контролю за діяльністю органів державної влади. В рамках проекту прийнято рішення автоматизувати бухгалтерський та фінансовий облік та оприлюднювати на сайті міністерства рух бюджетних коштів [45]. У разі отримання позитивних результатів, описану програму доцільно запроваджувати у МО України. Однак вона має бути адаптована під особливості фінансового забезпечення ЗС України, відповідно до яких окремі статті видатків закриті режимом таємності.

Посилити громадський вплив на законність бюджетного процесу у воєнній сфері можна за рахунок розвитку контролюючої функції ЗМІ. Результати журналістських звернень і розслідувань необхідно активніше використовувати для процедури люстрації, ініціювання службових перевірок, відсторонення службових осіб від займаних посад, висловлення недовіри до керівників, порушення кримінальних проваджень, збору доказової бази тощо. Публічному оприлюдненню підлягають не тільки виявлені порушення,

матеріали перевірок, аудиторських звітів, журналістських звернень і розслідувань. Не менш важливо показати реагування на виявлені порушення та злочинні дії з боку контролюючих і правоохоронних органів, а також оприлюднити рішення та вироки суду за найбільш резонансними злочинами.

На користь наведеної пропозиції свідчить успішна робота проекту під назвою «УКР.АВ» команди «Центру протидії корупції». Цей проект представляє собою інформаційний ресурс мережі Інтернет, де результати резонансних журналістських розслідувань набувають правової оцінки відповідно до чинного законодавства України. Особлива увага учасниками проекту приділяється існуючим схемам розкрадання державних коштів, способам їх незаконного використання, а також службовим особам, які беруть в цьому участь шляхом безпосереднього розкрадання бюджетних коштів або прикриття незаконної діяльності. Результати роботи «Центру протидії корупції» показують, що протягом 2013–2014 рр. вдалося запобігти розкраданню близько 3 млрд. грн. бюджетних коштів та притягнути до кримінальної відповідальності кількох високопосадовців [187]. На нашу думку, проекту «УКР.АВ», зважаючи на широку поширеність різних бюджетних зловживань у воєнній сфері, необхідно ретельніше дослідити існуючі бюджетні зловживання в ЗС України та вказати суспільству й детективам новоствореного Національного антикорупційного бюро України на конкретних генералів та інших службових осіб, які причетні до розкрадання та незаконного використання бюджетних коштів.

Розгляд основних стратегічних питань удосконалення державної політики у сфері використання бюджетних коштів у ЗС України дає підстави для переходу до вирішення більш прикладних проблем тактичного характеру. Вони стосуються підвищення ефективності й якості роботи низки суб’єктів запобігання вказаному явищу соціальної дійсності.

3.2. Напрями та заходи підвищення ефективності запобіжної діяльності у сфері фінансового забезпечення Збройних Сил України

Удосконалення запобіжної діяльності суб'єктів протидії злочинності передбачає оптимізацію їх структури, покращення управління та виконавчої діяльності з метою підвищення ефективності заходів запобіжного впливу.

Діяльність із запобігання незаконному використанню бюджетних коштів здійснюється широким колом суб'єктів, які не мають упорядкованої організаційної структури, єдиної координації, узгодженого плану дій, визначених меж повноважень, достатнього штатного забезпечення, внаслідок чого жоден з них не несе відповідальності за кінцеві результати по скороченню досліджуваної групи злочинів і відшкодування заподіяної ними шкоди. Маємо ситуацію, за якої функції профілактики покладено на всі служби і підрозділи правоохоронних органів одночасно, поряд із виконанням ними інших службових обов'язків [47, с. 362, 363]. Це порушує принципи координації, конкретності і ефективності заходів запобіжної діяльності. А як писав І. М. Даньшин, конкретність запобіжних заходів впливає на ефективність всієї системи запобіжної діяльності [38, с. 166].

Систему суб'єктів запобігання злочинам бюджетної спрямованості у ЗС України утворюють контрольно-ревізійні органи, правоохоронні органи, суди, а також громадські об'єднання.

Контроль за бюджетною діяльністю ЗС України здійснюють державні органи фінансового контролю (Рахункова палата України, Держфінінспекція, Держказначейство, Державна фіскальна служба України), а також фінансово-економічні служби структурних підрозділів МО України, що виконують контролюючі повноваження (Департамент фінансів, Департамент внутрішнього аудиту та фінансового контролю, територіальні управління аудиту та контролю, головне фінансово-економічне управління ГШ ЗС України, фінансово-економічне управління видів ЗС України та ін.). Громадський контроль проводять Громадська Рада при МО України, Рада

волонтерів, ЗМІ та інші громадські об'єднання. Діяльність названих суб'єктів немає необхідного організаційно-методичного забезпечення, належного рівня координації і взаємодії, а також міжнародної співпраці. У підсумку, ефективність профілактичної діяльності органів контролю у сфері фінансового забезпечення ЗС України залишається на недостатньо високому рівні.

Правоохоронні органи, що здійснюють запобіжну діяльність у воєнній сфері, мають різну відомчу підпорядкованість, при цьому виконують спільні завдання і частково дублюють службові повноваження, у тому числі пов'язані із запобіганням злочинам бюджетної спрямованості. В результаті, виникає міжвідомча конкуренція, прихована боротьба за показники оцінювання, фальсифікація звітності, вибіркове реагування на звернення за фактами виявлених порушень, затягування при обміні інформацією тощо. Наведені чинники негативно позначаються на запобіжній діяльності цих органів і служб.

Так, зокрема, на Військову службу правопорядку ЗС України покладається завдання з виявлення причин, передумов і обставин злочинів та інших правопорушень, вчинених у військових частинах і на військових об'єктах, а також запобігання вчиненню і припиненню злочинів та інших правопорушень у ЗС України [112].

Відповідно до Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо утворення військових прокуратур» при Генеральній прокуратурі України утворена Головна військова прокуратура та підпорядковані їй військові прокуратури регіонів (на правах обласних), військові прокуратури гарнізонів та інші військові прокуратури, прирівняні до прокуратур міст і районів [115]. Відповідно до положення про Головну військову прокуратуру Генеральної прокуратури України, військова прокуратура виконує організаційну, управлінську, координуючу, процесуальну, наглядову, представницьку і контролюючу функції щодо боротьби із злочинністю у воєнній сфері [104]. Головна військова

прокуратура та її структурні підрозділи здійснюють нагляд за додержанням і застосуванням законів службовими особами апарату МО України і ГШ ЗС України (головними розпорядниками бюджетних коштів), їх територіальними органами військового управління (розпорядники нижчих рівнів), службовими особами підприємств, установ, організацій ОПК, суб'єктами господарської діяльності будь-якої форми власності, що є виконавцями або співвиконавцями оборонного замовлення (одержувачами бюджетних коштів). Окрім цього, військові прокуратури здійснюють нагляд за додержанням законодавства при проведенні оперативно-розшукової діяльності, досудового розслідування кримінальних правопорушень, вчинених у воєнній сфері; наглядають за виконанням антикорупційного законодавства та протидії корупційним правопорушенням в органах державного і військового управління, правоохоронних органах, військових формуваннях та піднаглядних об'єктах; наглядають за станом обліково-статистичної дисципліни; проводять розгляд і вирішення звернень про вчинене кримінальне правопорушення; контролюють законність при прийманні, реєстрації та вирішенні заяв і повідомлень про кримінальні правопорушення; забезпечують якісне, повне та об'єктивне досудове розслідування правопорушень, вчинених у воєнній сфері; представляють інтереси громадян і держави в судах у воєнній сфері; здійснюють моніторинг та аналіз стану злочинності у воєнній сфері, а також здійснюють інші повноваження в межах компетенції [104].

До завдань СБУ входить запобігання, виявлення, припинення й розкриття корупційних діянь, організованої злочинної діяльності у сфері управління і економіки та інших протиправних дій, які безпосередньо створюють загрозу життєво важливим інтересам України [149].

Удосконалення діяльності контрольно-ревізійних, правоохоронних та судових органів щодо запобігання незаконному використанню бюджетних злочинів пропонується здійснювати за такими напрямами: 1) оптимізація організаційної структури й управління діяльністю суб'єктами запобігання

злочинам бюджетної спрямованості у ЗС України; 2) покращення інформаційно-аналітичного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення запобіжної діяльності; 3) удосконалення взаємодії й координації дій контрольно-ревізійних, правоохоронних, судових та інших органів, що запобігають злочинам бюджетної спрямованості у воєнній сфері; 4) підвищення ефективності правозастосовної діяльності суб'єктів запобігання.

У межах вказаних напрямів будуть розроблятися заходи і рекомендації з усунення організаційно-управлінських чинників, які сприяють незаконному використанню бюджетних коштів у ЗС України. Для дотримання логічної послідовності і не порушення структури тексту дисертації, пропонуємо розглянути заходи і рекомендації окремо щодо кожної групи суб'єктів запобіжної діяльності: спочатку контрольно-ревізійних органів, потім правоохоронних. Певна увага буде приділена також судовим органам.

Оптимізація організаційної структури контрольно-ревізійних органів включає визначення складу суб'єктів, що спеціалізуються на вирішенні спільних завдань із запобігання правопорушенням і злочинам, розмежування їх повноважень, відокремлення органу управління, покращення відомчої і міжвідомчої взаємодії з метою підвищення ефективності запобіжної діяльності [8, с. 216].

Державний контроль, аудит та оцінка ефективності використання бюджетних коштів здійснюється на всіх стадіях бюджетного процесу. Державний контроль у сфері бюджетних відносин забезпечують органи державної влади й управління, а безпосередньо проводить фінансовий апарат держави і громадськість. Фінансовий апарат держави включає: Міністерство фінансів України, Державне казначейство України, Держфінінспекцію, Державну фіскальну службу України. Органи державного контролю підпорядковані і підзвітні різним гілкам влади. Законодавчій владі підпорядкована Рахункова палата України при ВР України. У підпорядкуванні КМ України перебуває Міністерство фінансів України і його

територіальні органи, а також Держфінінспекція і Держказначейство. Діяльність Державної фіскальної служби України спрямовується і підпорядковується КМ України. Антимонопольний комітет України, як незалежний орган із спеціальним статусом, підконтрольний Президенту України та підзвітний ВР України.

Предметом державного контролю у МО України виступають фінансові та господарські відносини, пов'язані з доходами та видатками державного бюджету на потреби ЗС України. По суті, вказаний контроль здійснюється за трьома укрупненими сферами управління державними фінансами: державні закупівлі товарів, робіт і послуг; ефективність виконання бюджетних програм; надходження до спеціального фонду від господарської діяльності об'єктів управління МО України. Незважаючи на єдині об'єкти перевірок і відповідні їм напрями бюджетної діяльності, повноваження державних та відомчих органів контролю частково перехрещуються, іноді співпадають. Так, Держфінінспекція контролює дотримання законодавства у сфері державних закупівель товарів, робіт і послуг, у тому числі для потреб МО України. Метою фінансового контролю Держказначейства є недопущення використання бюджетних коштів не за призначенням, взяття зобов'язань розпорядниками бюджетних коштів понад обсяги виділених бюджетних асигнувань. Антимонопольний комітет України здійснює контроль щодо створення конкурентного середовища та захисту конкуренції у сфері державних закупівель. Державна фіскальна служба України контролює надходженням до бюджетів та державних цільових фондів податків і зборів, митних та інших платежів. Рахункова палата України контролює ефективність використання та управління коштами державного бюджету, у тому числі виділеними на потреби МО України. Окрім цього, Держфініспекція і Рахункова палата України в межах повноважень контролюють діяльність вищевказаних відомчих фінансових органів МО України.

Як писав О. Г. Кальман, система державного контролю розвивається екстенсивним шляхом, а не шляхом покращення його якості та ефективності [55, с. 184]. На наш погляд, для оптимізації організаційної структури контролюючих органів необхідно здійснити наступні заходи. По-перше, розмежувати сфери та об'єкти контролю між органами і службами, що здійснюють загальнодержавний, відомчий і громадський контроль. По-друге, розподілити функції, визначити й упровадити найбільш ефективні форми й напрями контролю, а також періодичність контрольних заходів, встановити межі повноважень і відповідальності за його результати між суб'єктами загальнодержавного, відомчого та громадського контролю. По-третє, відокремити єдиний орган управління і координації вказаних видів контролю. Наприклад, загальнодержавний контроль за фінансовою діяльністю у бюджетній сфері логічно було б покласти на Міністерство фінансів України, а спрямування і координацію його роботи залишити у компетенції КМ України. Відомчий фінансовий контроль залишити за Департаментом фінансів МО України. Однак управлінські й координаційні функції передати Міністерству фінансів України, як головному органу у системі центральних органів виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері фінансового контролю. Громадський контроль пропонуємо закріпити за Радою волонтерів.

Покращення інформаційно-аналітичного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення діяльності контрольно-ревізійних органів в цілях підвищення ефективності запобіжного впливу передбачає наступні заходи. По-перше, доцільно розробити чітку методику проведення комплексного аналізу й систему показників оцінки корупційних ризиків, виявлення фінансових правопорушень та злочинів бюджетної спрямованості на всіх етапах бюджетного процесу в МО України, починаючи з планування бюджетних показників (складання бюджетних запитів), здійснення видатків і надходжень, звітування за виконання результативних бюджетних показників, а також контролю за дотриманням бюджетного законодавства. По-друге,

потребують стандартизації методи, прийоми і процедури проведення контрольних заходів, а також уніфікації існуючі форми звітності за результатами контрольних перевірок. Нині, інспектори-ревізори різних контрольно-ревізійних органів на власний розсуд обирають форми контролю, методики фінансового аналізу документації, що включають різний набір показників оцінювання. Стандартизація й уніфікація забезпечать єдиний підхід до організації і проведення перевірок цільового й ефективного використання бюджетних коштів МО України, а також порівнюваність результативних показників контрольних заходів. По-третє, для підвищення якості інформаційно-аналітичної роботи щодо моніторингу стану законності бюджетної дисципліни у воєнній сфері, збирання, опрацювання, аналізу даних про бюджетні правопорушення і злочини, вчинені у ЗС України, доцільно здійснити їх систематизацію й класифікацію за такими ознаками, як: джерела бюджетного фінансування, стадії та учасники бюджетного процесу, бюджетні програми, розміри заподіяних збитків тощо. По-четверте, існує необхідність створення єдиного банку і бази даних результатів внутрішнього і зовнішнього контролю фінансової і господарської діяльності ЗС України у виді перевірок державних закупівель, інспектування та фінансових аудитів, а також єдиного реєстру виявлених порушень бюджетного та іншого законодавства. По-п’яте, необхідно вирішувати питання штатно-посадового укомплектування державних контролюючих органів високопрофесійними інспекторами-ревізорами, проводити інформатизацію структурних підрозділів державних контролюючих органів, а також шукати можливості для підвищення грошового, матеріально-технічного й іншого ресурсного забезпечення працівників цих органів.

Для удосконалення відомчої і міжвідомчої взаємодії й координації дій контрольно-ревізійних органів між собою, експертними установами і правоохоронними органами пропонуються такі заходи. Насамперед, створення при Міністерстві фінансів України централізованого органу координації, що забезпечить управління та узгодженість дій державних

органів фінансового контролю із відомчими фінансовими органами МО України, фіскальними органами, органами прокуратури, органами внутрішніх справ, СБУ. До компетенції такого органу слід віднести розроблення стратегії управління й контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів у кожній сфері бюджетування, включаючи МО України; аналіз стану законності у фінансово-бюджетній сфері, прогнозування і моделювання динаміки порушень фінансово-бюджетної дисципліни на середньострокову і довгострокову перспективу; узагальнення причин й умов виявлених правопорушень з боку службових осіб органів державного фінансового контролю та розробка заходів щодо їх усунення; розробка планів спільних заходів контролюючих органів з правоохоронними органами та об’єднаннями громадян.

Заходи взаємодії й координації передбачають також: а) взаємний обмін даними інформаційно-пошукової, інформаційно-довідкової, оперативно-розшукової спеціалізованих систем, доступ до реєстрів державних органів, в яких серед іншого, зосереджено службову інформацію про підозрілі фінансові операції та відомості про службових осіб, відповідальних за їх здійснення; б) планування контрольних заходів щодо розпорядників бюджетних коштів та їх фінансових органів у МО України; в) проведення регулярних міжвідомчих, координаційних та оперативних нарад керівників контролюючих, правоохоронних органів, голів судів, органів державної влади й управління із прийняттям рішень про усунення виявлених недоліків у роботі та заслуховуванням звітів про виконання запланованих заходів; г) видання спільних наказів, вказівок, методичних рекомендацій, у тому числі щодо запобігання, виявлення і усунення бюджетних правопорушень і злочинів у воєнній сфері тощо.

З метою підвищення ефективності виконавчої діяльності органів, що здійснюють державний фінансовий контроль за законністю та результативністю використання бюджетних коштів у ЗС України рекомендуємо вживати таких заходів:

– забезпечити належну організацію і проведення інспектування, фінансових аудитів і перевірок державних закупівель (планування, підготовка програм контрольних заходів, повне охоплення об’єктів контролю, правильне оформлення актів ревізії, підсумкових звітів);

– активізувати упровадження результатів контрольних заходів шляхом пред’явлення керівникам об’єктів контролю обов’язкових для виконання вимог щодо усунення виявлених порушень законодавства, а також забезпечення реагування на викладені у підсумкових звітах рекомендації щодо усунення виявлених причин і умов фінансових порушень, службових зловживань і злочинів; повідомлення про притягнення винних осіб до передбаченої законом відповідальності;

– підвищувати рівень виконавчої дисципліни у частині неухильного виконання передбаченого законодавством обов’язку службових осіб органів державного фінансового контролю щодо передачі правоохоронним органам актів ревізій, звітів фінансових аудитів, в яких зафіксовані зловживання і порушення чинного законодавства;

– змінювати існуючу практику обмеженого використання органами державного фінансового контролю передбачених бюджетним законодавством заходів впливу на порушників бюджетно-фінансової дисципліни;

– створювати мотивацію у службових осіб державних органів фінансового контролю до повного та об’єктивного викриття усіх фактів правопорушень і злочинів, у першу чергу резонансних, що заподіюють ЗС України матеріальну шкоду у великих та особливо великих розмірах;

– забезпечити невідворотне притягнення до дисциплінарної та кримінальної відповідальності відповідно до чинного законодавства за невиконання або неналежне виконання службовими особами органів державного фінансового контролю своїх обов'язків;

– проводити постійну роботу щодо збереження працюючих висококваліфікованих кадрів, а також здійснювати атестацію і

перепідготовку працівників, стажування і навчання за європейськими стандартами ведення бухгалтерського обліку і фінансового аудиту;

– активізувати співпрацю, обмін досвідом з Міжнародною та Європейською організацією вищих органів фінансового контролю «INTOSAI» та «EUROSAI»;

– розробити комплекс показників та шкалу оцінювання ефективності запобіжної діяльності органів державного фінансового контролю (наприклад, за критеріями співвідношенням виявлених порушень фінансово-бюджетної дисципліни, переданих матеріалів до правоохоронних органів і початих кримінальних проваджень; кількістю вилученого майна й активів, придбаних злочинним шляхом; розмірами відверненої засобами контролю шкоди, а також сумою відшкодованих державі та суб’єктам господарювання збитків; кількістю виявлених організованих злочинних груп і злочинних організацій [157, с. 387–389] та ін.);

– забезпечити поточний і кінцевий контроль над надходженням благодійних внесків на рахунки спеціального фонду МО України та прослідкувати законність і ефективність їх використання;

– вимагати від керівників фінансово-економічних служб структурних підрозділів МО України перевести існуючу систему оперативного обліку використаних коштів і майна на систему бухгалтерського обліку, відповідно до чинного законодавства;

– вжити заходів щодо підвищення якості попереднього й поточного контролю з боку Департаменту фінансів, Департаменту внутрішнього аудиту та фінансового контролю МО України на етапах планування і використання бюджетних коштів;

– зобов’язати працівників фінансово-економічних служб структурних підрозділів МО України здійснювати контроль не лише за цільовим і законним витрачанням бюджетних коштів, а й за його ефективністю, що поряд з інспектуванням та перевіркою державних закупівель забезпечується засобами фінансового аудиту [56]. Окрім зазначених, можуть вживатися й

інші заходи підвищення ефективності запобіжної діяльності контролюючих органів.

Удосконалення діяльності правоохоронних органів щодо запобігання незаконному використанню бюджетних коштів у ЗС України пропонується здійснювати за раніше вказаними напрямами, що включають наступні заходи реалізації. Насамперед, упорядкування структури суб'єктів запобіжної діяльності, а також розмежування їх повноважень. Міжнародний досвід запобігання фінансовим злочинам йде по шляху створення спеціалізованих органів чи підрозділів [60, с. 69]. Ми поділяємо таку позицію і пропонуємо започаткування спеціалізованого органу протидії злочинам бюджетної спрямованості.

Відповідно до проекту Закону України «Про основи запобігання та боротьби з економічними правопорушеннями» № 4449А від 8 серпня 2014 р. таким органом має стати Служба фінансових розслідувань – центральний орган виконавчої влади у сфері охорони економічної безпеки держави [135]. Її пропонують створити на базі кількох державних органів: Держфінінспекції, податкової міліції та Департаменту протидії злочинності у сфері економіки МВС України. Відповідне доручення із створення такої структури дав Прем'єр-міністр України ще у липні 2014 р. [42]

Створення Служби фінансових розслідувань дозволить частково усунути дублювання функцій багатьох органів кримінальної юстиції із запобігання економічній злочинності. Наявність можливостей здійснення власної оперативно-розшукової діяльності та досудового розслідування сприятиме протидії корупції, яка поширена у діяльності розпорядників бюджетних коштів ЗС України.

Ще одним аргументом, який можна навести на користь доцільності створення такого органу в Україні, є прогресивний міжнародний, зокрема досвід Республіки Польща. Так, в цій країні у 2006 р. було організовано роботу Центрального антикорупційного бюро. Цей орган займається запобіганням корупції у фінансовій сфері, включаючи оборонний сектор.

Особлива увага приділяється виявленню злочинів так званих «VIP-корупціонерів». За кілька років його діяльності було порушено кілька резонансних кримінальних справ та притягнуто до кримінальної відповідальності низку відомих політиків за незаконне використання бюджетних коштів під час проведення ЄВРО–2012, будівництво кількох футбольних стадіонів, покращення соціальної інфраструктури у польських містах та ін. [180] Подібний досвід існує, наприклад, й в Грузії, де функціонує Слідча служба Міністерства фінансів. До її компетенції віднесено усі економічні злочини [172].

Створення нового органу не потребуватиме додаткових коштів із Державного бюджету України. Штат співробітників Служби фінансових розслідувань формуватиметься за рахунок переатестованих кадрів існуючих правоохоронних органів, а також через набір нових працівників.

Діяльність військової прокуратури як основного органу, що виконує організаційну, управлінську, координуючу, процесуальну, наглядову, представницьку, контролюючу функції щодо протидії злочинності у воєнній сфері, пропонуємо удосконалювати наступним чином.

За напрямом покращення інформаційно-аналітичного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення запобіжної діяльності військової прокуратури пропонуються виокремити штатну одиницю, функціональним обов’язком якої буде збирання, накопичення, зберігання, опрацьовування і надання у службове користування наступної інформації: а) оперативного змісту (дані оперативно-розшукової діяльності, оперативного обслуговування об’єктів ОПК, результати вирішення звернення і заяв про вчинені злочини бюджетної спрямованості та осіб, причетних до їх вчинення); б) відомості про результати проведених органами державного фінансового контролю перевірок законності використання бюджетних коштів у ЗС України, протоколи про вчинення службовими особами центрального апарату МО України і ГШ ЗС України, органів військового управління корупційних правопорушень; в) виявлені правопорушення і

злочини бюджетної спрямованості в ході нагляду за законністю фінансової і господарської діяльності у ЗС України; г) звіти про винесені акти прокурорського реагування та вжиті за ними заходи; д) дані по заявлених у судах позовів з відшкодування матеріальної шкоди та результатів їх задоволення; е) обліково-звітну документацію про стан злочинності у воєнній сфері та прогнозуванні розвитку її динаміки на майбутнє. На перспективу потрібно також створювати відповідні банки і бази даних, реєстри наглядових проваджень, розробляти нові методики виявлення і розслідування злочинів бюджетної спрямованості у воєнній сфері тощо.

Покращення відомчої і міжвідомчої взаємодії й координації дій бачиться у такому. В межах відомчої взаємодії між структурними підрозділами військової прокуратури необхідно налагодити постійний обмін інформацією оперативно-пошукового, інформаційно-довідкового, обліково-статистичного, організаційно-розпорядчого характеру. Відомча взаємодія передбачає створення оперативно-слідчих груп для розслідування найбільш складних і резонансних злочинів бюджетної спрямованості у ЗС, а також розшуку підозрюваних і обвинувачених осіб. До складу таких груп доцільно включати оперативних працівників, слідчих, експертів та фахівців СБУ, Військової служби правопорядку ЗС України, спеціальної міліції МВС України, військової прокуратури, які спеціалізуються на виявленні, розкритті, припиненні і запобіганні злочинам бюджетної спрямованості у ЗС України.

Міжвідомча взаємодія полягає у розробленні Головою військовою прокуратурою України загального плану і проведенні спільних заходів щодо запобігання, виявлення та припинення злочинів бюджетної спрямованості у воєнній сфері, усунення причин та умов, які сприяють їх вчиненню, зміцнення законності і правопорядку [138]. Вказані заходи проводяться за участі правоохоронних органів, до компетенції яких належить протидія злочинності і корупції у ЗС України, органів військового управління МО України і ГШ ЗС України, фінансово-економічних служб структурних

підрозділів МО України, контрольно-ревізійних органів, об'єднань громадян на правах консультативно-дорадчих органів. Заходи взаємодії полягають також у проведенні щоквартальних взаємозвірок з контрольно-ревізійними органами за направленими матеріалами, забезпечення їх своєчасного розгляду та повідомлення про прийняті рішення [104].

Координація діяльності підрозділів Військової служби правопорядку у ЗС України, СБУ, спеціальної міліції МВС України, інших правоохоронних органів з питань протидії злочинності і корупції, у тому числі в організованих формах у ЗС України та в ОПК, покладена на Головну військову прокуратуру України [104]. До форм координаційної роботи військової прокуратури щодо запобігання незаконному використанню бюджетних коштів у воєнній сфері можна віднести: а) проведення координаційних і міжвідомчих нарад керівників військової прокуратури, СБУ, Військової служби правопорядку ЗС України, командирів військових частин, начальників фінансово-економічних служб структурних підрозділів МО України; б) підготовка спільних організаційно-розпорядчих документів за їх підсумками, а також здійснення контролю за виконанням прийнятих рішень і документів; в) розроблення методичних рекомендацій із запобігання бюджетним злочинам у воєнній сфері за участі різних правоохоронних органів; г) спільні виїзди до військових прокуратур різних регіонів України (Центрального, Південного, Західного) та надання методичної допомоги в організації запобіжної діяльності; д) обмін позитивним досвідом виявлення, розкриття й розслідування бюджетних злочинів у ЗС України тощо.

Підвищення ефективності правозастосовчої діяльності органів військової прокуратури першочергово спрямоване на удосконалення прокурорського нагляду за додержанням законності під час використання бюджетних коштів та виконання МО України кошторису. Йдеться про нагляд за здійсненням МО України контролю за законністю використання фінансів, виділених на виконання тих чи інших бюджетних програм або оборонного замовлення; аналіз причин утворення дебіторської та кредиторської

заборгованості і вивчення вжитих заходів для її погашення; дослідження питання щодо дотримання строків надання розпорядниками різних ступенів фінансової звітності, а також її відповідності фактичним результатам виконання державного оборонного замовлення та використання бюджетних коштів [83, с. 37].

Доцільно посилити прокурорський нагляд за діяльністю контрольно-ревізійних органів на предмет виявлення фактів службових зловживань при документальному оформленні результатів інспектування, перевірок витрачання бюджетних коштів та фінансових аудитів ефективності виконання бюджетних програм у воєнній сфері, а також приховування виявлених правопорушень і злочинів бюджетної спрямованості, не направлення за підлеглістю матеріалів перевірок до правоохоронних органів, обмежене застосування передбачених бюджетним законодавством заходів відповідальності до винних осіб, не усунення недоліків, відображених в попередніх актах прокурорського реагування на виявлені порушення законності тощо. Встановлення ознак порушення чинного законодавства, дає прокурору відповідно до ч. 2 ст. 20 Закону України «Про прокуратуру» право на такі форми реагування:

– складання доповідної записки, в якій висвітлюються виявлені порушення вимог законодавства в діяльності не лише службових осіб розпорядників та одержувачів бюджетних коштів ЗС України, але й працівників Держфінінспекції, Рахункової палати України та Держказначейства;

– внесення подання з метою усунення порушень бюджетного законодавства, які призвели до незаконного використання бюджетних коштів;

– недопущення подальшого порушення законодавства шляхом заборони здійснення фінансових операцій та переведення коштів розпорядникам нижчих рівнів та їх одержувачам відповідно до укладених цивільно-правових угод;

– внесення інформації до ЄРДР та відкриття кримінального провадження при виявленні ознак незаконного використання бюджетних коштів.

Удосконалення діяльності СБУ та Військової служби правопорядку ЗС України, головним чином, спрямовується на виявлення оперативно-розшуковими заходами злочинів бюджетної спрямованості, у тому числі тих, які вчиняють організованими злочинними групами, встановлення кола усіх підозрюваних осіб, документування їх злочинної діяльності та затримання при підготовці вчинення злочину та замаху на його вчинення. Серед запобіжних заходів, які мають реалізовувати вказані правоохоронні органи є посилення агентурної роботи серед службових осіб розпорядників бюджетних коштів ЗС України, створення мережі інформаторів; оснащення службових приміщень і робочих місць системами контролю, прослуховування та відеонагляду [34], запит конфіденційної інформації про особу для цілей оперативно-розшукової діяльності, запит на отримання комерційної або банківської таємниці [163, с. 152].

У спеціальній літературі зазначається також про необхідність спільного розроблення реєстру посад, що пов’язані із підвищеним ризиком вчинення бюджетних злочинів. Такий список має формуватись за ієрархією посад, а саме від головного розпорядника – до одержувачів бюджетних коштів [68, с. 162]. На нашу думку, за умови створення такого реєстру в ЗС України, він повинен включати усю мережу розпорядників державних фінансів, яких налічується понад 130, та їх одержувачів.

Покращення діяльності судових органів щодо запобігання незаконному використанню бюджетних коштів ЗС України виявляється у кількох аспектах. Перший аспект стосується безумовної реалізації судами України принципу невідворотності кримінальної відповідальності для винних у вчиненні злочинів бюджетної спрямованості у ЗС України, що є необхідною умовою для ефективного запобігання на рівні суспільства явищу незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України.

Другий аспект удосконалення роботи судів полягає у встановленні криміногенних чинників об'єктивного чи суб'єктивного характеру, які сприяли вчиненню злочинів досліджуваної групи. Причини й умови злочинів, пов'язаних із незаконним використанням бюджетних коштів у ЗС України, можуть встановлюватись суддею, наприклад, під час фіксації нових обставин події злочину або у процесі більш детального вивчення матеріалів досудового розслідування. Доцільно повернути до КПК України норму, яка б зобов'язувала суддів у винесеній ухвалі встановлювати причини та умови, що сприяли вчиненню злочину, а також вказувати обов'язкові для виконання заходи щодо їх усунення.

До заходів покращення діяльності судових органів щодо запобігання вказаному явищу можна віднести новації, які пропонуються у спеціальній літературі [88, с. 213–218], зокрема:

– з метою зменшення кількості невмотивованих рішень судів з розгляду кримінальних проваджень за вказаною категорією злочинів доцільно більш широко застосовувати надання методичної допомоги суддям у виді: систематичного проведення нарад з питань кваліфікації незаконного використання бюджетних коштів, його співвідношення із суміжними складами злочинів, призначення кримінальних покарань за вчинення таких злочинів; узагальнення судової практики з розгляду судами України бюджетних злочинів із обов'язковим використанням результатів проведених наукових досліджень тощо;

– запровадження на постійній основі в роботі Апеляційних судів України практики звітування місцевих судів на предмет дотримання процесуальних строків розгляду кримінальних проваджень, включаючи ті із них, що пов'язані із незаконним використанням державних фінансів. Це перешкоджатиме затягуванню судового розгляду кримінальних проваджень, особливо за резонансними бюджетними злочинами, які вчинені у ЗС України та сприятиме винесенню справедливих й обґрунтованих судових рішень;

– необхідно частіше проводити спеціальну суддівську перевірку відповідно до Закону України «Про засади запобігання та протидії корупції» [124].

Заслуговує на увагу вивчення прогресивного зарубіжного досвіду щодо підстав притягнення судді до різних видів юридичної відповідальності. До них відносяться: порушення розумних строків судового розгляду справи, затримка винесення рішення, неповнота вивчення всіх обставин (Франція); невиправдане затягування судового процесу, винесення невмотивованих судових актів, ухвалення рішень з метою покращення статистичних показників суддівської діяльності (Іспанія) [88, с. 213–218].

Зазначені та інші обставини є підставами для притягнення суддів у вказаних країнах до дисциплінарної, адміністративної чи кримінальної відповідальності. Судовій системі України слід запроваджувати міжнародний досвід, оскільки зазначені недоліки широко поширені й у роботі українських суддів.

Окрім зазначених, можуть вживатися й інші заходи удосконалення запобіжної діяльності суб’єктів протидії злочинності, що спрямовані на підвищення ефективності заходів запобіжного впливу.

3.3. Відвернення і припинення злочинів, пов’язаних із незаконним використанням бюджетних коштів у Збройних Силах України

Відвернення злочинів як напрям спеціально-кримінологічного запобігання, спрямоване на перешкоджання реалізації злочинної мотивації й наміру розпорядників і одержувачів бюджетних коштів у ЗС України вчинити протиправне посягання. Іншими словами, йдеться про відвернення загрози реалізації намірів вчинити злочин. Заходи припинення спрямовуються на недопущення завершення розпочатого злочину. Вони

вживаються на стадіях готування і замаху на вчинення злочину бюджетної спрямованості [67, с. 144, 145].

З метою недопущення вчинення цього виду бюджетних злочинів у воєнній сфері пропонується створити Міжвідомчий експертно-моніторинговий центр з питань протидії незаконному використанню бюджетних коштів у ЗС України. Існує кілька варіантів утворення вказаного центру: 1) як самостійний державний орган; 2) як окремий структурний підрозділ правоохоронного органу, основним завдання якого є протидія злочинності і корупції у воєнній сфері (наприклад, при Головній військовій прокуратурі України); 3) як структурний підрозділ центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у бюджетній сфері (Міністерство фінансів України). До складу експертно-моніторингового центу мають увійти спеціалісти контрольно-ревізійних органів, зокрема: Рахункової палати України, Держфінінспекції, Держказначейства, Державної фіскальної служби України, Антимонопольного комітету України, Державної служби фінансового моніторингу України, фінансово-економічних служб МО України (Департаменту фінансів, Департаменту аудиту та фінансового контролю МО України), а також правоохоронних органів (Головної військової прокуратури України, Військової служби правопорядку ЗС України, СБУ, спеціальної міліції МВС України та ін.).

Метою роботи цього центру буде завчасне виявлення бюджетних правопорушень й діянь, що містять ознаки злочинів, пов’язаних із незаконним використанням бюджетних коштів у ЗС України і вживання заходів з відвернення загрози їх вчинення.

Діяльність вказаного Міжвідомчого експертно-моніторингового центру пропонується розбити на кілька взаємопов’язаних етапів: 1) моніторинг стану законності бюджетного процесу у воєнній сфері; 2) підготовка моніторингових звітів; 3) повідомлення правоохоронних органів про виявлені порушення бюджетного законодавства; 4) перевірка органами кримінальної юстиції отриманої інформації та реагування на бюджетні зловживання з

метою відвернення загрози їх вчинення. Розглянемо вказані етапи більш детально.

І. Моніторинг стану законності бюджетного процесу у воєнній сфері. Об'єктами даного моніторингу мають бути:

– організаційно-розпорядчі документи, що регламентують діяльність розпорядників та одержувачів бюджетних коштів у воєнній сфері;

– нормативно-правові акти, які визначають бюджетні витрати і надходження;

– фінансова та бухгалтерська документація розпорядників й одержувачів бюджетних коштів;

– процес виконання державних програм щодо обсягу використаних бюджетних асигнувань і стану досягнення запланованих показників [61];

– акти ревізії господарської діяльності, акти перевірок державних закупівель, звіти фінансового аудиту ефективності бюджетних програм;

– повідомлення контролюючим органам про вжиті заходи щодо усунення виявлених за результатами контрольних перевірок недоліків і притягнення винних осіб до передбаченої законодавством відповідальності;

– підозрілі фінансові операції за договірними зобов'язаннями розпорядників бюджетних коштів (здійснення видатків із перевищенням бюджетних призначень за розрахунками за виконані роботи, надані послуги внаслідок завищення їх обсягів чи очікуваної вартості, перерахування авансових платежів постачальникам і виконавцям без виконання ними договірних зобов'язань, перевищення видатків на придбання службового житла для військовослужбовців, закупівлю продуктів харчування, речового майна та ін.); неперерахування (неповне перерахування) до державного бюджету доходів, отриманих від господарської діяльності, а також від оренди майна, військового обладнання, земельних ділянок та ін.;

– відомості про доходи і видатки службових осіб розпорядників бюджетних коштів у ЗС Україні;

– дані ЄРДР щодо заяв і повідомлень, а також рівня, структури і динаміки злочинів, пов'язаних із незаконним використанням бюджетних коштів у ЗС України.

Підвищенню якості бюджетного процесу у воєнній сфері сприяє оперативне супроводження бюджетних видатків шляхом складання бюджетного паспорту [68, с. 140]. Бюджетний паспорт включатиме відстеження ситуації із виконанням бюджету і витрачанням державних фінансів.

Виходячи із стану практичної реалізації господарської діяльності розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів ЗС України, найбільше порушень бюджетного законодавства відбувається саме при виконанні бюджетних програм, а також здійсненні державних закупівель товарів, робіт й послуг для потреб ЗС України. Тому постійному моніторингу мають підлягати державні цільові програми, які діють у воєнній сфері. Насамперед йдеться про сферу державних закупівель. При централізованій закупівлі МО України товарів, робіт і послуг для ЗС України з метою відвернення загрози вчинення бюджетних злочинів доцільно вивчати тендерну історію конкретних суб'єктів господарської діяльності. Якщо один і той же учасник конкурсних торгів неодноразово стає переможцем процедури державних закупівель, то виникають підстави для перевірки з боку Міжвідомчого експертно-моніторингового центру законності процедури закупівлі й укладених за нею угод (контрактів). Для прикладу, під час проведення АТО у Луганській та Донецькій областях МО України здійснило тендерну закупівлю понад 9 тис. бронежилетів «Корсар М3–4» у ТОВ НВП «Темп–3000». Перевіркою Генеральної прокуратури України при цьому встановлено низку порушень, а саме:

– закуплені засоби захисту не відповідають тактико-технічним вимогам, оскільки всі «Корсари» пробиваються наскрізь засобами ураження. Хоча закуплені бронежилети, які відносяться до четвертого класу захисту, мають бути, за державними стандартами, більш надійними;

– неодноразова закупівля МО України бронежилетів і шоломів відбулась в одного учасника оголошених тендерів – підприємства «Темп–3000», що є прямим порушенням законодавства;

– до вартості засобів захисту було включено ПДВ, хоча ще 23 липня 2014 р. набули чинності закони, якими бронежилети звільнено від ввізного мита, імпортного ПДВ, а також сплати ПДВ при постачанні по Україні [84].

Результати перевірки Генеральної прокуратури України законності тендерних закупівель в ЗС України стали приводом для доручення Президента України Міністру оборони України про звільнення двох керівників Департаментів, які відповідали у військовому відомстві за матеріально-технічне забезпечення та проведення тендерів, а також – за закупівлю озброєння [106].

Конкретний приклад сучасної тендерної діяльності МО України свідчить про те, що у разі складання бюджетного паспорту, здійснення якісного моніторингу господарської діяльності військового відомства можна було б не допустити реалізацію злочинного умислу щодо незаконного використання бюджетних коштів, зокрема під час закупівлі бронежилетів.

У бюджетному процесі необхідно активніше використовувати широкі можливості Держказначейства щодо відвернення злочинів бюджетної спрямованості у ЗС України. На переконання економістів, Держказначейство, на відміну від Рахункової палати України та Держфінінспекції, здійснює контроль за виконанням бюджетів на всіх етапах використання коштів. Це стосується етапу прийняття зобов’язань, попередньої перевірки та оплати рахунків розпорядників й одержувачів бюджетних коштів. Система казначейського контролю за бюджетними коштами дає можливість запобігти порушенню, призупинити операцію та повернути платіжні документи без виконання [46].

Керуючись завданнями, які стоять перед Держказначейством та закріплені у Положенні «Про Державну казначейську службу України» [140], заходами відвернення і припинення незаконного використання бюджетних

коштів у ЗС України з боку цього центрального органу виконавчої влади, можна назвати:

– відстеження підозрілих операцій розпорядників та одержувачів бюджетних коштів ЗС України, які обслуговуються Держказначейством;

– посилення оперативності оновлення бази даних розпорядників та одержувачів державних фінансів у воєнній сфері з метою недопущення незаконного використання бюджетних коштів;

– удосконалення обліку бюджетних асигнувань й зобов’язань розпорядників та одержувачів бюджетних коштів ЗС України;

– покращення організації, взаємодії та координації діяльності головних бухгалтерів розпорядників бюджетних військових коштів, а також контролю відповідності їх дій бюджетному законодавству;

– погодження призначень на посади головних бухгалтерів розпорядників бюджетних коштів ЗС України лише тих осіб, під керівництвом яких не фіксувалось грубих порушень бюджетного законодавства та фінансової дисципліни;

– оперативне погодження звільнень з посад головних бухгалтерів розпорядників та одержувачів бюджетних коштів ЗС України, які мають відношення до бюджетних розкрадань, з метою недопущення продовження їх злочинної діяльності;

– розміщення на офіційному сайті Держказначейства не лише звітності про виконання Державного бюджету України, але й переліку розпорядників та одержувачів бюджетних коштів, у тому числі й у ЗС України, які допустили серйозні порушення, в яких містяться ознаки злочинів щодо незаконного використання бюджетних коштів;

– посилення контролю за відповідністю кошторисів розпорядників бюджетних коштів ЗС України показникам розпису бюджету; відповідністю взятих цими розпорядниками бюджетних зобов’язань бюджетним асигнуванням, паспорту бюджетної програми; закупівлею товарів, робіт й послуг МО України;

– більша принциповість та незаангажованість у винесенні попереджень учасникам бюджетного процесу у воєнній сфері про неналежне дотримання бюджетного законодавства;

– припинення операцій з бюджетними коштами та ініціювання зупинення бюджетних асигнувань у разі порушення бюджетного законодавства тощо.

Особливу увагу слід приділити корупції у діяльності Держказначейства. Мовчазна згода на здійснення розрахунково-касового обслуговування операцій, в яких містяться ознаки незаконного використання бюджетних коштів, може призвести до реалізації корисливого умислу злочинців та завдання державі та ЗС України матеріальних збитків.

На думку деяких вчених, можливості Держказначейства як суб'єкта відвернення та припинення вказаних злочинів полягають у розширенні переліку видатків, які будуть проводитись за тим чи іншим КЕКВ. Це сприятиме зменшенню численних звернень розпорядників бюджетних коштів, включаючи ЗС України, щодо їх незаконного використання [58]. Запровадження на практиці цієї рекомендації дозволить уникнути реалізації злочинної мотивації щодо вчинення подібних бюджетних злочинів.

II. Підготовка моніторингових звітів є наступним етапом в діяльності Міжвідомчого експертно-моніторингового центру. Наприклад, раз у квартал чи півріччя в узагальненому виді фахівці цього органу мають готувати звіт про поточну бюджетну діяльність розпорядників та одержувачів бюджетних коштів ЗС України. Звіт повинен включати виявлені фінансові порушення; їх обсяг; службових осіб, які допустили ці порушення; причини, що посприяли їм. Бажано, щоб робота вказаного центру була публічною, а її результати доступними для ознайомлення громадськості та зацікавлених осіб. Для цього необхідно розміщати звіти центру на спеціальному інформаційному ресурсі в мережі Інтернет.

III. Повідомлення правоохоронних органів про виявлені порушення бюджетного законодавства. У разі наявності у звіті Міжвідомчого експертно-

моніторингового центру інформації, що вказує на певні бюджетні зловживання з боку розпорядників чи одержувачів бюджетних коштів ЗС України, вона в обов'язковому порядку спрямовується за належністю до органів військової прокуратури, спеціальної міліції МВС України та СБУ. Вказана інформація про бюджетні зловживання має доводитись Міністру оборони України як керівнику головного розпорядника бюджетних коштів у воєнній сфері. Довідково: Департамент аудиту та фінансового контролю МО України у разі виявлення порушень бюджетного законодавства доводить до відома Міністра оборони України, який у більшості випадків приховує таку інформацію від правоохоронних органів.

IV. Перевірка органами кримінальної юстиції отриманої інформації та реагування на бюджетні зловживання є заключним етапом у роботі Міжвідомчого експертно-моніторингового центру. Він полягає в аналізі працівниками органів військової прокуратури відомостей вказаного центру, які вказують на наявність в діях службових осіб розпорядників та одержувачів бюджетних коштів ЗС України ознак бюджетного правопорушення або злочину. Для упередження вчинення незаконного використання бюджетних коштів у воєнній сфері має здійснюватись комплекс оперативно-розшукових заходів з боку Військової служби правопорядку ЗС України та СБУ. У разі можливості доведення військовослужбовцями злочинного умислу до логічного завершення спеціалісти вказаного центру можуть тісно взаємодіяти із оперативними співробітниками правоохоронних органів ще до моменту формування остаточної звітної документації про моніторинг бюджетної діяльності розпорядників бюджетних коштів.

Окрім запропонованої моделі відвернення незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України, яка пов'язана із діяльністю Міжвідомчого експертно-моніторингового центру, заслуговують на вагу ще кілька напрямів, завдяки яким представляється можливим упередити вчинення даного виду бюджетних злочинів.

У науковій літературі фахівцями у галузі запобігання злочинності, зокрема В. В. Голіною [30, с. 52; 32, с. 32], вирізняється такі напрями відвернення злочинів:

1) проведення семінарів, спеціальних нарад, присвячених розгляду питань додержання законності у бюджетній сфері з метою нейтралізації злочинних намірів та добровільної відмови від їх реалізації певних службових осіб розпорядників, одержувачів бюджетних коштів, ревізорів та аудиторів контролюючих державних фінансових органів, які нерідко виступають співучасниками вчинення бюджетних злочинів;

2) інформування фінансових та бухгалтерських працівників усіх розпорядників бюджетних коштів ЗС України з боку керівників контролюючих, правоохоронних органів про результати діяльності щодо запобігання бюджетним злочинам, розроблення нових методик їх розкриття;

3) притягненні військовослужбовця до дисциплінарної або адміністративної відповідальності за недотримання фінансової дисципліни або бюджетного законодавства з метою недопущення вчинення злочинів, пов’язаних із незаконним використанням бюджетних коштів у воєнній сфері.

Необхідно відзначити, що відвернення незаконного використання бюджетних коштів важко здійснити без створення певних соціально-економічних передумов для службових осіб із сформованою злочинною мотивацією. У зв’язку із цим можна запропонувати перспективні заходи відвернення, зокрема: виділення додаткового грошового забезпечення працівникам фінансових управлінь та департаментів ЗС України, діяльність яких вказує на ймовірність незаконного використання державних фінансів; вирішення квартирного питання, допомога у санаторно-курортному лікуванні; надання службовій особі позачергової відпустки чи направлення її у відрядження; проведення бесіди про недопущення реалізації злочинного умислу та роз’яснення правових наслідків при вчиненні злочинів, пов’язаних із незаконним використанням бюджетних коштів.

Для припинення діяльності із незаконного використання бюджетних коштів пропонується: вилучення фінансової документації; припинення фінансових операцій, спрямованих на незаконне використання коштів; блокування відповідних фінансових рахунків; арешт активів злочинців; розірвання господарсько-правових угод між розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів ЗС України.

Припинення незаконного використання державних фінансів пов’язане також із виявленням службових осіб розпорядників та одержувачів бюджетних коштів ЗС України, які готують вчинення злочину щодо незаконного використання бюджетних коштів та почали виконання об’єктивної сторони. Тому й заходи із припинення мають бути спрямовані на недопущення реалізації дій, які охоплюються об’єктивною стороною низки бюджетних кримінально караних посягань. До таких заходів можна віднести:

– проведення невідкладної перевірки стану виконання конкретної бюджетної програми МО України;

– здійснення тематичного внутрішнього аудиту щодо законності використання бюджетних коштів певним розпорядником чи одержувачем бюджетних коштів, відносно якого є оперативна інформація про готування до бюджетного злочину;

– витребування Департаментом фінансів МО України у розпорядників нижчих рівнів звітів про поточні бюджетні призначення, стан використання бюджетних коштів за окремими напрямами.

Беручи до уваги специфічність структури незаконного використання бюджетних коштів, можна врахувати ці знання під час його припинення. На стадії готування до вчинення зазначених бюджетних кримінальних посягань злочинець має оформити відповідні документи для здійснення фінансової операції. При цьому, припинення на цій стадії реалізації злочинної мотивації може полягати у вивченні (вилученні) даних документів, наприклад, головним розпорядником бюджетних коштів, наданні доручення для

внесення певних змін або уточнень. Все це потрібно для якнайдовшого відтермінування закінчення злочину.

На стадії замаху на незаконне використання бюджетних коштів злочинець має надати до Держказначейства відповідне платіжне доручення для прийняття останнього для виконання. Виконання часто полягає у перерахуванні певної суми бюджетних коштів головним розпорядником розпорядникам нижчих рівнів чи одержувачу державних фінансів. Тому припинення даних злочинів на стадії замаху спрямоване на надання співробітниками правоохоронних органів оперативної інформації працівнику Держказначейства. Він у свою чергу задля припинення вказаних злочинів не має приймати платіжне доручення до виконання.

Однак, як показує практика, правоохоронні органи не зацікавлені у запобіганні злочинам на ранніх стадіях формування злочинної мотивації. Вони, навпаки, намагаються довести злочин до остаточної реалізації умислу та затримання винного. У зв'язку із цим, виникає потреба щодо зміни пріоритетів у роботі органів кримінальної юстиції. Реагування на вже вчинені бюджетні злочини та завдані економічні збитки для держави й ЗС України має бути замінене завчасним виявленням незаконного використання бюджетних коштів, що готується, з метою його недопущення. Це дозволить зекономити сотні мільйонів гривень, які незаконно використовуються, а потім не повертаються до Державного бюджету України.

Висновки до розділу 3

1. Дослідження питань щодо напрямів і заходів запобігання незаконному використанню бюджетних коштів у ЗС України, дає підстави сформулювати такі висновки і пропозиції:

Державна політика у сфері будівництва і розвитку ЗС України за стандартами країн НАТО передбачає зміну підходу до фінансового забезпечення потреб національної оборони і протидії явищу незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України. За напрямом

загальносоціального запобігання вказаному явищу пропонується комплекс заходів, що включає: а) боротьбу з корупцією; б) удосконалення нормативно-правового забезпечення; в) зміну пріоритетів соціально-економічної політики держави у воєнній сфері; г) удосконалення бюджетної політики у сфері оборони і підвищення ефективності фінансового контролю за діяльністю розпорядників бюджетних коштів у ЗС України; д) посилення ролі громадського впливу на законність бюджетного процесу.

Боротьба з корупцією охоплює такі складові, як: послідовна кадрова політика (недопущення впливу корпоративно-олігархічних груп на розвитку ЗС; люстрація в центральному апараті МО); розподіл і контроль фінансів (перевірка реалізації заходів державних цільових програм у воєнній сфері; запровадження публічного звітування за використанням бюджетних коштів у ЗС); формування нових підходів щодо запобігання корупції та бюджетним злочинам (обмеження застосування до злочинців покарань, пов’язаних із позбавленням волі за вчинення бюджетних злочинів; повернення державі незаконно використаних коштів).

Удосконалення нормативно-правового забезпечення передбачає: внесення змін до Воєнної доктрини України щодо визначення військових загроз для України, виходячи із сучасного стану її зовнішньополітичних відносин із сусідніми країнами; доповнення Закону України «Про оборону України» нормою про обов’язковість фінансування ЗС України на рівні не менше 3 % від річного ВВП; прийняття Закону України «Про систему державного фінансового контролю в Україні»; практична реалізація положень Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року; уведення в дію норми Закону України «Про державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства і відповідальність за бюджетні правопорушення»; прийняття Закону України «Про громадський контроль за використанням коштів державного та місцевих бюджетів»; внесення змін до ст. 210 КК України в частині зменшення великого та особливо великого розміру бюджетних коштів,

використаних усупереч цільовому призначенню, а також доповнення новою особливо кваліфікуючою обставиною у виді використання бюджетних коштів не за цільовим призначенням організованою групою осіб і злочинною організацією; розроблення Концепції та відповідної Програми з реалізації державної політики щодо запобігання правопорушенням у бюджетній сфері на 2015–2020 роки.

Зміна пріоритетів соціально-економічної політики держави у воєнній сфері полягає у: впровадженні Стратегії сталого розвитку «Україна–2020» з метою усунення негативних наслідків непослідовної соціально-економічної політики нашої держави; задоволенні потреб армії замість фінансування ЗС за існуючим принципом мінімальної достатності; залученні іноземних інвестицій.

Удосконалення бюджетної політики у воєнній сфері й фінансового контролю за діяльністю розпорядників бюджетних коштів у ЗС спрямоване на: модернізацію політики управління бюджетними ресурсами МО; упровадження прогресивних технологій організації та здійснення фінансового контролю; практичну реалізацію положень Лімської декларації керівних принципів аудиту державних фінансів; покращення механізму формування оборонного бюджету; удосконалення відомчого фінансового контролю; розширення можливостей внутрішнього аудиту бюджетного процесу МО; зміцнення фінансової дисципліни у діяльності розпорядників бюджетних коштів ЗС; повноцінне застосування програмно-цільового методу формування і виконання бюджету ЗС України.

Посилення ролі громадського впливу на законність бюджетного процесу виявляється в реалізації демократичного громадського контролю над ЗС України шляхом: збільшення частоти звітування Рахункової палати України перед парламентом про стан дотримання МО бюджетного законодавства; підвищення незалежності членів громадської ради при МО України; активізації Ради волонтерів та уведення її членів до структури відповідних департаментів й управлінь військового відомства; оприлюднення

на сайті МО руху бюджетних коштів ЗС; розвитку контрольної функції ЗМІ; розширення мережі інформаційних порталів із поширення даних про бюджетні зловживання у військовій сфері та службових осіб, причетних до їх вчинення.

2. Спеціально-кримінологічне запобігання злочинам, пов'язаним із незаконним використанням бюджетних коштів у ЗС України здійснюється широким колом суб'єктів, діяльність яких безпосередньо або опосередковано спрямована на профілактику бюджетних правопорушень і злочинів. До складу суб'єктів запобіжної діяльності належать контрольно-ревізійні органи держави (Рахункова палата України, Держфінінспекція, Держказначейство, Державна фіскальна служба України), фінансово-економічні служби структурних підрозділів МО України, правоохоронні органи (військова прокуратура, СБУ, Військова служба правопорядку ЗС) і суди.

Удосконалення роботи перелічених органів щодо запобігання незаконному використанню бюджетних коштів пропонується здійснювати за такими напрямами: а) оптимізація організаційної структури й управління діяльністю суб'єктами запобігання злочинам бюджетної спрямованості у ЗС України; б) покращення інформаційно-аналітичного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення запобіжної діяльності; в) удосконалення взаємодії й координації дій контрольно-ревізійних, правоохоронних, судових та інших органів, що запобігають злочинам бюджетної спрямованості у воєнній сфері; г) підвищення ефективності правозастосовчої діяльності суб'єктів запобігання.

Оптимізація діяльності структури контрольно-ревізійних органів включає: визначення складу суб'єктів, що спеціалізуються на вирішенні спільних завдань із запобігання бюджетним злочинам; розмежування об'єктів контролю між органами і службами, що здійснюють загальнодержавний, відомчий і громадський контроль; розподілення функцій, упровадження найбільш ефективних форм контролю; встановлення меж повноважень і відповідальності за його результати між суб'єктами

контролю; визнання Міністерства фінансів України єдиним органом управління і координації різних видів фінансового контролю.

Покращення інформаційно-аналітичного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення діяльності контрольно-ревізійних органів охоплює: розроблення методики проведення аналізу й системи показників оцінки корупційних ризиків на всіх етапах бюджетного процесу в МО; стандартизацію здійснення контрольних заходів; проведення систематизації бюджетних злочинів й правопорушень за різними ознаками; створення єдиного банку даних результатів внутрішнього й зовнішнього фінансового контролю господарської діяльності ЗС; укомплектування штату контролюючих органів професійними ревізорами й аудиторами.

З метою удосконалення відомчої й міжвідомчої взаємодії контролюючих та правоохоронних органів рекомендується: створити при Міністерстві фінансів України орган координації діяльності державних фінансових органів із відомчими органами фінансового контролю; здійснювати взаємний обмін службовою інформацією; проводити регулярні міжвідомчі наради; видавати спільні нормативно-правові акти й методичні рекомендації щодо запобігання бюджетним правопорушенням у воєнній сфері.

Підвищення ефективності виконавчої діяльності органів державного фінансового контролю передбачає заходи щодо: забезпечення належної організації перевірок державних закупівель; усунення порушень бюджетного законодавства за результатами проведених контрольних заходів; створення у ревізорів мотивації до повного викриття усіх фактів бюджетних злочинів; притягнення до відповідальності службових осіб контролюючих органів за неналежне виконання їх обов’язків; активізація співробітництва та обмін позитивним досвідом із міжнародними органами у сфері фінансового контролю; розроблення критеріїв оцінки ефективності роботи ревізорів й аудиторів тощо.

Удосконалення діяльності військової прокуратури у вказаній сфері

пропонується здійснювати наступним чином: а) виокремлення штатної одиниці, яка займатиметься збиранням, аналізом і оцінкою інформації оперативного змісту, результатів ревізій контролюючих органів та ін.; обмін оперативними даними між різними структурними підрозділами військової прокуратури; створення оперативно-слідчих груп для розслідування складних й резонансних бюджетних злочинів у ЗС; розроблення плану проведення спільних заходів з виявлення бюджетних злочинів, усунення їх причин і умов вказаних злочинів; здійснення регулярних міжвідомчих нарад керівників різних правоохоронних органів; підготовка спільних організаційно-розпорядчих документів; розроблення методичних рекомендацій та ін.

Удосконалення діяльності СБУ та Військової служби правопорядку ЗС України пов’язане із: посиленням агентурної роботи серед службових осіб розпорядників бюджетних коштів ЗС; оснащення службових приміщень системами прослуховування й відеонагляду, направлення запитів на отримання інформації з обмеженим доступом про банківські вклади, рахунки та активи розпорядників бюджетних коштів в Україні та за її межами.

Серед новацій, які виділено у сфері покращення діяльності судових органів щодо запобігання незаконному використанню бюджетних коштів у ЗС України, можна вирізнити наступне: надання різнопланової методичної допомоги суддям; запровадження на постійній основі практики звітування суддів на предмет дотримання процесуальних строків; ретельне проведення суддівської перевірки відповідно до Закону України «Про засади запобігання і протидії корупції».

3. З метою недопущення вчинення злочинів, пов’язаних із незаконним використанням бюджетних коштів у ЗС України, пропонується створити Міжвідомчий експертно-моніторинговий центр, до складу якого доцільно включити представників контрольно-ревізійних і правоохоронних органів.

Діяльність вказаного Міжвідомчого експертно-моніторингового центру передбачається здійснювати у декілька етапів: 1) моніторинг стану

законності бюджетного процесу у воєнній сфері; 2) підготовка моніторингових звітів; 3) повідомлення правоохоронних органів про виявлені порушення бюджетного законодавства; 4) перевірка органами кримінальної юстиції отриманої інформації та реагування на бюджетні зловживання з метою відвернення загрози їх вчинення.

Окрім роботи вказаного Центру, пропонуються й такі заходи з відвернення вказаних злочинів: проведення семінарів у структурі розпорядників бюджетних коштів ЗС з метою добровільної відмови окремих військовослужбовців та інших службових осіб від злочинних намірів; інформування фінансових працівників про розроблення нових методик розкриття бюджетних злочинів; притягнення службових осіб до дисциплінарної чи адміністративної відповідальності за недотримання бюджетно-фінансової дисципліни з метою недопущення вчинення бюджетного злочину; переорієнтація носіїв злочинних намірів через допомогу у вирішенні їхніх матеріальних, побутових та інших проблем.

Припинення діяльності із незаконного використання бюджетних коштів пропонується здійснювати шляхом: вилучення фінансової документації; скасування фінансових операцій, спрямованих на незаконне використання коштів; блокування відповідних фінансових рахунків; арешт активів злочинців; розірвання підозрілих господарсько-правових угод між розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів ЗС України.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення й запропоновано вирішення наукового завдання, що полягає у пізнанні явища незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України, встановленні тенденцій його розвитку, з'ясуванні специфіки криміногенних рис службових осіб, які вчиняють злочини бюджетної спрямованості, а також поясненні детермінації, на підставі чого розроблено низку заходів щодо запобігання цьому явищу. Проведене дослідження дозволило дійти таких висновків:

1. Незаконне використання бюджетних коштів у ЗС України є поширеним явищем соціальної дійсності, що має низку відмінних ознак, а саме: спрямованість злочинних посягань проти бюджетних відносин у воєнній сфері; переважну поширеність злочинних посягань у сферах державних закупівель, речового забезпечення і харчування військових, будівництва й придбання житла для військовослужбовців; суб'єктами вчинення цих злочинів виступають військові і цивільні службові особи – розпорядники та одержувачі бюджетних коштів; предметом злочинних посягань є бюджетні кошти; заподіяння шкоди бюджетній і фінансовій системі держави, інтересам національної безпеки та оборони;

Явище незаконного використання бюджетних коштів охоплює чотири групи злочинів: 1) господарські злочини (ст.ст. 210, 211, 222 КК України); 2) службові злочини (ст.ст. 364, 366, 367, 368, 368^2 КК України); 3) злочини проти власності (ст. 191 КК України); 4) інші злочини (ст. 175 ч. 2 КК України); типовими формами прояву явища є: сфера державних закупівель товарів, оплати виконаних робіт і надання послуг, будівництво і придбання житла для військовослужбовців, речове забезпечення і харчування.

2. Аналіз стану незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України за 2010–2014 рр. дозволив встановити загальну негативну тенденцію до зростання рівня цих злочинів, що зумовлено кризою управління державними фінансами у воєнній сфері, а також активізацією роботи по

виявленню і реєстрації злочинних посягань. Зафіксовано найбільше ураження злочинами бюджетної спрямованості військових формувань і з'єднань, розташованих в областях, що належать до Центрального регіону України, а найменше – в областях Південного регіону України. Для незаконного використання бюджетних коштів у ЗС характерними є такі риси, як: переважна поширеність за бюджетними програмами щодо утримання особового складу, закупівлі й модернізації озброєння, а також будівництва службового житла для військовослужбовців; вчинення злочинів службовими особами розпорядників бюджетних коштів ЗС другого і третього ступенів; значні негативні наслідки для обороноздатності держави і бойової готовності військ; істотне структурне переважання службових злочинів у сфері бюджетних відносин ЗС (понад 70 %); нерівномірне територіальне поширення; середні показники латентності на рівні 54 %.

3. Дослідження особи злочинця дає підстави для наступних висновків. За соціальним типом – це командири структурних підрозділів і начальники служб забезпечення військових формувань. В цілому, їхня особистість вирізняється соціальною зрілістю й орієнтованістю на збагачення шляхом використання службового становища. Узагальнений статистичний портрет особистості злочинця виглядає так. Як правило, це чоловіки (72 %), зрілого віку (30–50 років – 53,3 %, 50–65 років – 29,1 %), які мають високий рівень військової освіти (повна та базова вища освіта – 61,2 %), займають посади розпорядників бюджетних коштів третього і другого ступеня, носять військове звання майора (35,2 %), капітана (27,8 %) або підполковника (25,9 %) і вчиняють злочини у групах за попередньою змовою (67,2 %). Установка злочинців спрямована на використання службового становища в особистих та корпоративних цілях, що виражається у збагаченні шляхом розкрадання бюджетних коштів. Ступінь глибини антисоціальних деформацій особистості даних злочинців залежить від їх місця в ієрархії розпорядників бюджетних коштів ЗС України.

4. Детермінанти, які впливають на поширення явища незаконного

використання бюджетних коштів у ЗС України та викликають мотивацію до вчинення злочинів бюджетної спрямованості у воєнній сфері, класифіковано за змістом на три великі групи: 1) воєнно-політичні, бюджетні й соціально-економічні; 2) нормативно-правові; 3) організаційно-управлінські.

Криміногенну дію першої групи детермінантів визнано породжуючою, оскільки вони здійснюють довготривалий та інтенсивний вплив на колективну свідомість розпорядників й отримувачів бюджетних коштів, у зв'язку з чим мають вагоме детермінуюче значення для зумовлення злочинів, що досліджуються. До криміногенних чинників першої групи відносяться: прорахунки зовнішньої політики держави щодо визначення воєнних ризиків й загроз для України; недоліки у плануванні, прогнозуванні й здійсненні видатків оборонного бюджету; неефективність фінансового контролю за використанням бюджетних кошітв ЗС; фінансування МО України за залишковим принципом на рівні мінімальної достатності; неефективне управління державними фінансами головним розпорядником бюджетних коштів; необґрунтований розподіл бюджетних видатків за різними напрямами діяльності ЗС України; незадовільне грошове забезпечення військовослужбовців тощо.

5. Нормативно-правові чинники незаконного використання бюджетних коштів у ЗС класифіковано за галуззю законодавства, в якій вони діють. На цій підставі виділено детермінанти бюджетного, податкового, кримінального, адміністративного законодавства, законодавства у сфері протидії злочинності та законодавства у сфері реформування підприємств ОПК.

6. Організаційно-управлінські детермінанти злочинів, пов'язаних із незаконним використанням бюджетних коштів у ЗС України, класифіковано за сферами діяльності розпорядників, одержувачів бюджетних коштів та органів, що здійснюють фінансовий контроль і запобігання вказаним бюджетним посяганням у воєнній сфері (фінансово-економічні служби структурних підрозділів МО України, контрольно-ревізійні органи, правоохоронні органи, об'єднання громадян).

7. Запобігання явищу незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України включає низку взаємопов'язаних заходів загальносоціального та спеціально-кримінологічного характеру, спрямованих на обмеження криміногенної дії виділених груп криміногенних чинників.

Удосконалення державної політики у сфері фінансового забезпечення ЗС є визначальним напрямом запобігання вказаним злочинам через довготривалий і загальносоціальний характер більшості його заходів. Даний напрям включає такі запобіжні заходи, як: а) боротьба з корупцією (у сфері кадрової політки МО, розподілі й контролі фінансів, формування нових підходів до запобігання корупційним правопорушенням і злочинам бюджетної спрямованості); б) удосконалення нормативно-правового забезпечення; в) зміна пріоритетів соціально-економічної політики держави у воєнній сфері; г) удосконалення бюджетної політики у сфері оборони й фінансового контролю за діяльністю розпорядників бюджетних коштів у ЗС України; д) посилення ролі громадського впливу на законність бюджетного процесу.

Специфіка запобігання незаконному використанню бюджетних коштів у ЗС України полягає в тому, що ця діяльність реалізується широким колом суб'єктів загальної і спеціальної компетенції: контрольно-ревізійні державні органи (Рахункова палата України, Держфінінспекція, Держказначейство, Державна фіскальна служба України); відомчі фінансові органи МО, правоохоронні органи (військова прокуратура, СБУ, Військова служба правопорядку ЗС); суди.

8. Удосконалення діяльності перелічених органів щодо запобігання досліджуваному явищу пропонується здійснювати за такими напрямами: а) оптимізація організаційної структури й управління діяльністю суб'єктами запобігання злочинам бюджетної спрямованості у ЗС України; б) покращення інформаційно-аналітичного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення запобіжної діяльності; в) удосконалення взаємодії й координації дій контрольно-ревізійних, правоохоронних, судових та інших органів, що

запобігають злочинам бюджетної спрямованості у воєнній сфері; г) підвищення ефективності правозастосовчої діяльності суб’єктів запобігання.

9. З метою відвернення загрози вчинення злочинів бюджетної спрямованості у воєнній сфері пропонується створити Міжвідомчий експертно-моніторинговий центр, діяльність якого включає: а) моніторинг стану законності бюджетного процесу у ЗС; б) підготовку моніторингових звітів; в) повідомлення правоохоронних органів про виявлені порушень бюджетного законодавства; г) перевірка органами кримінальної юстиції отриманої інформації та реагування на бюджетні зловживання з метою недопущення їх вчинення.

Припинення злочинів на стадії готування і замаху передбачає заходи щодо: вилучення фінансово-господарської та бухгалтерської документації; припинення підозрілих фінансових операцій; зупинення фінансування бюджетних програм; блокування розрахункових рахунків суб’єктів бюджетних відносин; розірвання господарсько-правових угод між розпорядниками та одержувачами бюджетних коштів ЗС України; арешт рухомого і нерухомого майна, здобутого злочинним шляхом, банківських вкладів злочинців з наступною конфіскацією.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. 30 відсотків коштів на озброєння зникають у кишенях корупціонерів – Адріан Кендрі, експерт з особливих питань НАТО [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ksf.openukraine.org/ua/news/770-30-vidsotkiv-koshtiv-na-ozbrojennja-znykajut. – Загол. з екрану.
2. A/CONF.222/L.6 // Рабочий документ 13 Конгресса ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию «Проект Дохийской декларации о включении вопросов предупреждения преступности и уголовного правосудия в более широкую повестку дня Организации Объединенных Наций в целях решения социальных и экономических проблем и содействия обеспечению верховенства права на национальном и международном уровнях, а также участию общественности» (г. Доха, 2015 г.). – 17 с.
3. Акт ревізії від 22.06.2012 р. № 08-21/29 фінансово-господарської діяльності Міністерства оборони України за період з 01.01.2010 р. по 01.02.2012 р. – К. : Держфінінспекція, 2012. – 251 с.
4. Антикорупційний аналіз найбільш ризикових сфер діяльності Міністерства оборони України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://publicaudit.com.ua/reports-on-audit/antykorypciynyy-analiz-naybilsh-ryzykovyh-sfer-diyalnosti-ministerstva-oborony-ukrainy/. – Загол. з екрана.
5. Антонян Ю. М Личность корыстного преступника / Ю. М. Антонян, В. П. Голубев, Ю. Н. Кудряков. – Томск : Изд-во Том. Ун-та, 1989. – 160 с.
6. Арсеній Яценюк доручив провести розслідування щодо процедур із закупівель на потреби армії [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id=247406174. – Загол. з екрана.
7. Бандурка А. М. Психология руководителя : монография /

А. М. Бандурка, Е. В. Землянская. – Х. : Золотая миля, 2013. – 720 с.

8. Бандурка О. М. Протидія злочинності та профілактика злочинів : монографія / О. М. Бандурка, О. М. Литвинов. – Х. : ХНУВС, 2011. – 308 с.
9. Барабаш А. О. Основні проблеми фінансування національної оборони України на сучасному етапі розвитку / А. О. Барабаш, Т. А. Гордєєва [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://intkonf.org/barabash-ao-gordeeva-ta-osnovni-problemi-finansuvannya-natsionalnoyi-oboroni-ukrayini-na-suchasnomu-etapi-rozvitku/. –Заголовок з екрану.
10. Бегма В. М. Військово-технічна та оборонно-промислова політика України в сучасних умовах : аналіт. доп. / В. М. Бегма, О. О. Свергунов ; упоряд. В. М. Маркелов ; за заг. ред. В. М. Бегми. – К. : НІСД, 2013 – 112 с.
11. Бірюков Ю. Чверть бюджетних грошей Міноборони розкрадаються [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://dt.ua/UKRAINE/chvert-byudzhetnih-groshey-minoboroni-rozkradayutsya-radnik-poroshenka-160771_.html. Заголовок з екрану.
12. Бойко А. Корупція як один із чинників сучасної економічної злочинності в Україні / А. Бойко // Вісн. нац. акад. прокуратури України. – 2008. – № 1. – С. 28–33.
13. Бойко А. М. Детермінація економічної злочинності в Україні в умовах переходу до ринкової економіки (теоретико-кримінологічне дослідження) : монографія / А. М. Бойко. – Львів : Львів. нац. ун-т ім. Івана Франка, 2008. – 380 с.
14. Бойко В. О. Перехід до раціонального розподілу оборонних ресурсів при оборонному плануванні, орієнтованому на спроможності / В. О. Бойко, Р. В. Бойко, С. І. Васюхно та ін. // Збірн. наук. пр. Центру воєнно-стратег. дослід. Нац. ун-ту оборони України ім. Івана Черняховського. – 2014. – № 1. – 116–119.
15. Бондаренко О. О. Оцінювання та використання матеріалів ревізії при

розслідуванні злочинів, пов'язаних із порушенням бюджетного законодавства України / О. О. Бондаренко, Р. Л. Степанюк // Теорія та практика судової експертизи і криміналістики : зб. наук. пр. – Вип. 10 ; ред. кол. : М. Л. Цимбал, В. Ю. Шепітько, Л. М. Головченко та ін. – Х. : Право, 2010. – С. 68–73.

16. Борисов В. І. Державна політика у сфері боротьби з корупцією / В. І. Борисов // Правові та інституційні механізми протидії корупційним правопорушенням : мат. наук.-практ. семінару (м. Харків, 20 квіт. 2012 р.) / НАПрН України, НДІ вивч. пробл. злочинності ім. акад. В. В. Сташиса [та ін.] ; редкол. : В. І. Борисов (голов. ред.) [та ін.]. – К. : Ред. журн. «Право України» ; Х. : Право, 2013. – С. 11–15.
17. Буряченко А. Перспективи фінансового забезпечення розвитку Збройних Сил України / А. Буряченко. – Ринок цінних паперів України. – 2010. – № 7. – С. 31–41.
18. Бюджетна система : навч. посіб. / Н. І. Климаш, К. В. Багацька, Н. І. Дем'яненко та ін. ; за заг. ред. Т. А. Говорушко. – Львів : Магнолія 2006, 2014. – 296 с.
19. Бюджетна система : підруч. / за наук. ред. В. М. Федосова, С. І. Юрія. – К. : Центр учбов. літ. ; Тернопіль : Екон. думка, 2012. – 871 с.
20. Бюджетний кодекс України // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 50–51. – Ст. 572.
21. Василевич В. В. Щодо основних принципів кримінологічної політики України / В. В. Василевич // Кримінологічна теорія і практика: досвід, проблеми сьогодення та шляхи їх вирішення : зб. наук. пр. за мат. наук.-теорет. конф. (м. Київ, 20 бер. 2014 р). – К. : Нац. акад. внутр. справ, 2014. – С. 46–52.
22. Ващенко І. Проблеми планування та формування оборонного бюджету в сучасних умовах / Ващенко І., Марко Є.// Наука і оборона. – 2013. – № 4. – С. 29–32.
23. Взаємодія при розслідуванні економічних злочинів : монографія /

А. Ф. Волобуєв, І. М. Осика, Р. Л. Степанюк та ін. ; за заг. ред. А. Ф. Волобуєва. – Х. : Курсор, 2009. – 320 с.

24. Гаращук В. М. Контроль та нагляд у державному управлінні : навч. посіб. / В. М. Гаращук. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 1999. – 55 с.
25. Герасимов А. П. Проблеми і напрями розвитку Збройних Сил України в сучасних умовах : аналітична доповідь / А. П. Герасимов, О. Г. Шаталова, О. І. Куплевацька. – К. : НІСД, 2013. – 79 с.
26. Гетманець О. П. Колізії та прогалини бюджетного законодавства щодо контрольних повноважень органів Державної контрольно-ревізійної служби України / О. П. Гетманець // Право і безпека. – 2010. – № 3. – С. 216–220.
27. Гладких В. И. О некоторых проблемах уголовной политики в сфере противодействия экономической преступности / В. И. Гладких // Рос. юстиция. – 2012. – № 3. – С. 43–47.
28. Гладун О. З. Злочини проти порядку виконання бюджету: кримінологічна характеристика, детермінація та запобігання : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / О. З. Гладун. – К., 2012. – 16 с.
29. Гладун О. З. Кримінологічна характеристика осіб, які вчинили злочини проти порядку виконання бюджету / О. З. Гладун // Часопис академії адвокатури України. – 2011. – № 4. – С. 1–6.
30. Голина В. В. Криминологическая профилактика, предотвращение и пресечение преступлений : учеб. пособие / В. В. Голина. – Киев : УМК ВО, 1989. – 72 с.
31. Голіна В. В. Державне програмування і регіональне планування заходів запобігання злочинності в Україні / В. В. Голіна, С. Ю. Лукашевич, М. Г. Колодяжний; за заг. ред. В. В. Голіни. - Х. : Право, 2012. –304 с.
32. Голіна В. В. Запобігання злочинності (теорія і практика) : навч. посіб. / В. В.Голіна – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2011. – 120 с.

33. Голіна В.В. Кримінологічна політика України як ресурс у протидії злочинності (реалії і можливості)/ В.В. Голіна // Вісник Національної академії правових наук України № 2 (73). – 2013. – С. 193–201.

34. Голомша М. Корупційни ризики оборонного сектору України / М. Голомша// Посилення доброчесності та протидія корупції в оборонному секторі України : зб. мат. міжнар. конф. (м. Київ, 16 трав. 2011 р.) ; за ред. О. О. Котелянець. – К. : НІСД, 2011. – С. 20–22.

35. ГПУ підозрює колишнього міністра оборони України Михайла Єжеля у підриві обороноздатності армії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://publicist.in.ua/1684-gpu-pdozryuye-kolishnogo-mnstra-oboroni-ukrayini-mihayla-yezhelya-u-pdriv-oboronozdatnost-armyi.html. – Загол. з екрану.

36. Гуцалюк Л. На щастя, у нас є право вибору форми контролю (за результатами контрольних заходів у системі Збройних Сил України) / Л. Гуцалюк // Фінансовий контроль. – 2008. – № 4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dkrs.gov.ua/kru/uk/publish/article/53830. – Загол. з екрана.

37. Дамірчієв М. І. Правова природа фінансової діяльності : монографія / М. І. Дамірчієв. – Х. : Право, 2014. – 256 с.

38. Даньшин И. Н. Общетеоретические проблемы криминологии: монографія / И. Н. Даньшин. – Х. : Прапор, 2005. – 224 с.

39. Демидов Ю. Н. Основы борьбы с преступностью в социально-бюджетной сфере: криминологические и уголовно-правовые аспекты : автореф. на соиск. науч. степени д-ра юрид. наук : 12.00.08 «Уголовное право и криминология; уголовно-исполнительное право» / Ю. Н. Демидов. – М., 2002. – 59 с.

40. Депутати взяли під контроль закупівлю пального та матеріального забезпечення в Міноборони [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zik.ua/ua/news/2015/04/22/deputaty_vzyaly_pid_kontrol_zakupivlyu_palnogo_ta_materialnogo_zabezpechennya_v_minoborony_583496. –

Заголовок з екрану.

41. Державні закупівлі – новели законодавства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ivk.knteu.kiev.ua/novini/derzhavni-zakupivli-noveli-zakonodavstva.html. – Загол. з екрана.
42. Для боротьби з депутатською корупцією створять спеціальну службу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.epravda.com.ua/news/2014/08/7/480744/. – Заголовок з екрана.
43. Для закупки летней формы Минобороны объявляет открытые электронные торги [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://ipress.ua/ru/news/dlya_zakupky_letney_formi_mynoboroni_obyavlyaet_otkritie_elektronnie_ torgy_114360.html.б – Загол. с экрана.
44. Драч М. Світ втрачає мільярди від корупції в армії, включно з українською / М. Драч [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.radiosvoboda.org/content/article/24887436.html. – Загол. з екрана.
45. Експерти презентували електронну програму контролю за владою [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.socportal.info/news/eksperti-prezentuvali-elektronnu-programu-kontrolyu-za-vladoyu. – Заголовок з екрана.
46. Єрмоліна М. Б. Роль органів державного казначейства України щодо цільового витрачання бюджетних коштів / М. Б. Єрмоліна [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/2_ANR_2010/Economics/7_57523.doc.htm. – Загол. з екрана.
47. Закалюк А. П. Курс сучасної української кримінології : у 3 кн. – Кн. 1 : Теоретичні засади та історія української кримінологічної науки / А. П. Закалюк. – К. : Ін Юре, 2007. – 424 с.
48. Закалюк А. П. Курс сучасної української кримінології: теорія і практика : У 3-х кн. – Кн. 3 : Практична кримінологія / А. П. Закалюк. – К. : Ін Юре, 2008. – 320 с.

49. Звіт про підсумки співпраці органів військового управління з громадськими організаціями у 2013 році. – К. : Міністерство оборони України, 2014 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mil.gov.ua/diyalnist/zvyazki-z-gromadskistyu/gromadska-rada/robochi-zviti-ta-vivchennya-gromadskoi-dumki/2014/07/07/zvit-pro-pidsumki-spivpraczi-organiv-vijskovogo-upravlinnya-z-gromadskimi-organizacziyami-u-2013-roczi/. – Загол. з екрану.
50. Звіт Рахункової палати України за 2012 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://budget.rada.gov.ua/kombjudjet/control/uk/publish/article;jsessionid=1089D52D8983826BB7B2F81C4507B6D7?art_id=50489&cat_id=44731. – Загол. з екрана.
51. Зелинский А. Ф. Криминальная психология. – К. : Юринком Интер, 1999. – 240 с.
52. Зла О. Програмно-цільовий метод в бюджетному процесі та особливості його застосування в Україні / О. Зла, А. Сидоренко // XI Міжнародна наукова інтернет-конференція «Простір і час сучасної науки» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://intkonf.org/zla-o-sidorenko-a-programnotsiloviy-metod-v-byudzhetnomu-protsesi-ta-osoblivosti-yogo-zastosuvannya-v-ukrayini. – Загол. з екрана.
53. Злочинність у паливно-енергетичній сфері України: кримінологічна характеристика та запобігання : монографія / Б. М. Головкін, Г. Ю. Дарнопих, І. О. Христич та ін.; за ред. Б. М. Головкіна. – Х. : Право, 2013. – 248 с.
54. Игошев К.Е. Типология личности преступника и мотивация преступного поведения: учеб. пособие. – Горький : Горьк. высш шк. МВД СССР, 1974. – 168 с.
55. Кальман О. Г. Стан і головні напрями попередження економічної злочинності в Україні: теоретичні та прикладні проблеми : монографія / О. Г. Кальман. – Х. : Гімназія, 2003. – 352 с.
56. Кириченко Р. П’ята колона в Україні: які політичні сили потурають

агресору? / Р. Кириченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://mskod.com/p-yata-kolona-v-ukrayini-yaki-politichni-sili-poturayut-agresoru/. – Загол. з екрану.

57. Кількість безквартирних військовослужбовців за 5 років не зменшилась і становить близько 45 тисяч чоловік. Звернення СОУ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://uoun.wordpress.com/2011/09/ 28/368/. – Загол. з екрана.

58. Козир О. Ф. Ключові аспекти зниження ризиків нецільового використання бюджетних коштів / О. Ф. Козир, О. В. Димченко, В. В. Димченко // Коммунал. хоз-во городов. – 2010. – № 92. – С. 193–199.

59. Коломойский продает солдатам топливо по завышенной цене [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://novosti-n.org/ukraine/read/65489.html. – Загол. с экрана.

60. Конгрессы ООН по предупреждению преступности и уголовному правосудию : сб. мат. : в 3 кн. – Кн. 3 / Нац. акад. правовых наук Украины ; НИИ изуч. пробл. преступности им. акад. В. В. Сташиса ; кол. сост. : В. В. Голина, М. Г. Колодяжный ; под ред. В. В. Голины. – К. : Ред. журн. «Право Украины» ; Х. : Право, 2013. – 168 с.

61. Корнієнко Н. М. Оцінка і моніторинг ефективності бюджетних програм / Н. М. Корнієнко // Економічний часопис XXI століття. – 2013. – № 4–6. – С. 31–33.

62. Кравчук С. Організована злочинність у сфері економіки України: проблеми припинення та шляхи їх вирішення / С. Кравчук // Право України. – 2011. – № 8. – С. 301–307.

63. Кримінальне провадження № 357/2358/13-к Білоцерківського міськрайонного суду Київської області, 2013 р.

64. Кримінальне провадження № 362/2693/14-к Васильківського міськрайонного суду Київської області, 2013 р.

65. Кримінальне провадження № 757/18994/13-к Печерського районного

суду м. Києва, 2013 р.

66. Кримінальний кодекс України. Науково-практичний коментар ; за заг. ред. В. Я. Тація, В. П. Пшонки, В. І. Борисова та ін. – 5-те вид., допов. – у 2 т. – Т. 2 : Особлива частина. – Х. : Право, 2013. – 1040 с.
67. 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.
68. Кулаков В. В. Запобігання злочинам, пов'язаним з незаконним використанням бюджетних коштів / В. В. Кулаков, В. В. Лень, С. С. Мірошниченко та ін. – Запоріжжя : Дніпровський металург, 2011. – 289 с.
69. Кулик О. Г. Злочинність в Україні: тенденції, закономірності, методи пізнання: монографія / О. Г. Кулик. - К.: Юрінком Інтер, 2011. – 288 с.
70. Купалова Г. Удосконалення та розвиток фінансового контролю у Збройних Силах України / Г. Купалова, О. Алесеєнко // Вісн. Київ. нац. ун-ту імені Тараса Шевченка. Економіка. – 2011. – № 127. – С. 5–9.
71. Лимская декларация руководящих принципов контроля (Принята IX Конгрессом Международной организации высших контрольных органов (ИНТОСАИ) в 1977 году) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/604_001. – Загол. с экрана.
72. Лист Військової прокуратури Західного регіону України від 06.04.2015 р. № 10/1/1-327вих.15.
73. Лист Військової прокуратури Південного регіону України від 06.04.2015 р. № 19-2222-вих15.
74. Лист Військової прокуратури Центрального регіону України від 15.04.2015 р. № 06/1-1042вих.15.
75. Лист Генеральної прокуратури України від 12.03.2014 р. № 27/2-22.
76. Лист Департаменту внутрішнього аудиту та фінансового контролю Міністерства оборони України від 23.10.2014 р. № 234/4827.
77. Лист Державної фінансової інспекції України від 11.03.2014 р.

№ 08-14/371.

78. Лунеев В. В. Курс мировой и российской криминологии : в 2 т. – Т 2. Особенная часть : учебник для вузов / В. В. Лунеев. – М. : Юрайт, 2013. – 872 с.

79. Саєнко В. Види порушень законодавства про бюджетну систему та відповідальність за них // Юрид. журнал. – 2004. – № 9 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.justinian.com.ua/article.php?id=1401. – Загол. з екрана.

80. Матеріали акту ревізії Державної фінансової інспекції України від 29.08.2013 р. № 08-21/16.

81. Матеріали акту ревізії Державної фінансової інспекції України від 22.06.2012 р. № 08-21/29.

82. Мерніков Г. Фінансування силових інститутів держави: порівняльний аналіз ситуації в Україні та провідних європейських країнах / Г. Мерніков, О. Куплевацька [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://old.niss.gov.ua/Monitor/December2009/18.htm. – Загол. з екрана.

83. Методичний посібник з організації прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів в оборонно-промисловому комплексі / Прокуратура Південного регіону України з нагляду за додержанням законів у воєнній сфері. – Одеса, 2013. – 81 с.

84. Міноборони витратило 44 мільйони на неякісні бронежилети [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://tyzhden.ua/News/116544. – Загол. з екрана.

85. На проведення АТО витрачається 70 млн грн в день – Порошенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://tsn.ua/politika/na-provedennya-ato-vitrachayetsya-70-mln-grn-v-den-poroshenko-361389.html. – Загол. з екрана.

86. Нечитайло В. А. Характеристика осіб, які вчиняють нецільове використання бюджетних коштів / В. А. Нечитайло // Наук. вісн. НАВС. – 2014. – № 1. – С. 64–74.

87. Оболенцєв В. Ф. Латентна злочинність: проблеми теорії та практики попередження / В. Ф. Оболенцев. – Х. : СПД ФО Вапнярчук Н. М., 2005. – 128 с.
88. Овчаренко О. М. Юридична відповідальність судді: теоретико-прикладне дослідження : монографія / О. М. Овчаренко. – Х. : Право, 2014. – 576 с.
89. Олійник О. М. Детермінація нецільового використання бюджетних коштів у Збройних Силах України / О. М. Олійник // Право і безпека. – 2014. – № 2. – С. 119–124.
90. Олійник О. М. Поняття та види нецільового використання бюджетних коштів у Збройних Силах України / О. М. Олійник // Проблеми законності : зб. наук. пр. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. ун-т імені Ярослава Мудрого, 2014. – Вип. 126. – С. 139–145.
91. Олійник О. М. Результати експертних оцінок нецільового використання бюджетних коштів у Збройних Силах України / О. М. Олійник // Правове життя сучасної України : матеріали Міжнар. наук.-практ. конф., присвяч. ювілею акад. С. В. Ківалова (м. Одеса, 16–17 трав. 2014 р.) : у 2 т. – Т. 1 ; відп. ред. В. М. Дрьомін. – Одеса : Юрид. літ., 2014. – С. 651–653.
92. Олійник О. М. Сучасний стан нецільового використання бюджетних коштів у Збройних Силах України / О. М. Олійник // Теорія і практика правознавства. – 2014. – Вип. 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nauka.jur-academy.kharkov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=636&Itemid= 236&lang=uk – Заголовок з екрана.
93. Олійник О. М. Щодо актуальності нецільового використання бюджетних коштів у Збройних Силах України / О. М. Олійник // Політика в сфері боротьби зі злочинністю : матеріали Міжнар. наук.-практ. Інтернет-конф. (м. Івано-Франківськ, 11–16 бер. 2014 р.). – Івано-Франківськ, 2014. – С. 327–330.
94. Олійник О. М. Кримінологічна характеристика осіб, які

використовують бюджетні кошти не за цільовим призначенням у Збройних Силах України / О. М. Олійник // Форум права. – 2014. – № 2. – С. 321–327 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2014_2_57.pdf. – Загол. з екрана.

95. Омельянчук О. Чиновникам от обороны выгодно не тратить деньги / О. Омельянчук, Т. Козуб // Вести. – 2014. – 20 июня. – С. 4.

96. Опалько Ю. В. Використання потенціалу громадянського суспільства для забезпечення національної безпеки України в умовах зовнішньої агресії / Ю. В. Опалько [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.niss.gov.ua/articles/1565/. – Загол. з екрану.

97. Оприлюднено повний текст звернення про визнання Росії країною-агресором [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ua.korrespondent.net/ukraine/politics/3471865-opryluidneno-povnyi-tekst-zvernennia-pro-vyznannia-rosii-krainoui-ahresorom. – Заголовок з екрана.

98. Основи фінансового забезпечення військової частини: навч. посіб. – У 2 ч. – Ч.1. – К. : ВІКНУ, 2006. – 380 с.

99. Остапенко О. П. Фінансові ризики виконання результативних показників бюджетних програм у Збройних Силах України / О. П. Остапенко // Економіко-математичне моделювання соціально-економічних систем : зб. наук. пр. – К. : МННЦ ІТіС, 2013. – Вип. 18. – С. 184–200.

100. Пивоваров В. В. Податкова і кредитно-фінансова злочинність: кримінологічна характеристика та попередження: дис… канд.. юрид. наук / В. В. Пивоваров. – Х., 2003. – 229 с.

101. Пивоваров В. В. Податкова і кредитно-фінансова злочинність: кримінологічна характеристика та попередження : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / В. В. Пивоваров. – Х., 2003. – 20 с.

102. Питання зміцнення фінансово-бюджетної дисципліни : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19.01.2011 р. № 148-р [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/148-2011-р. – Заголовок з екрана.
103. Поліщук О. А. Використання програмно-цільового методу для формування та контролю виконання бюджету Збройних Сил України / О. А. Поліщук, І. І. Кузьомко // Фінанси України. – 2010. – № 33. – С. 1–3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/33_DWS_2010/33_DWS_2010/Economics/74383.doc.htm. – Загол. з екрана.
104. Положення про Головну військову прокуратуру Генеральної прокуратури України : Наказ Генерального прокурора України від 29.08.2014 р. № 90 (із змінами, внесеними наказом Генерального прокурора України від 20.10.2014 № 12гн-1) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://document.ua/pro-zatverdzhennja-polozhennja-pro-golovnu-viiskovu-prokurat-doc209744.html. – Загол. з екрана.
105. Попович В. М. Теорія і практика детінізації економіки : монографія / В. М. Попович. – Ірпінь : Акад. держав. подат. служби України, 2001. – 546 с.
106. Порошенко доручив Гелетею звільнити чиновників за неефективне використання бюджетних коштів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://tyzhden.ua/News/116224. – Загол. з екрана.
107. Правова статистика : підручник / В. В. Голіна, О. Ю. Шостко, І. О. Христич та ін.; за ред. В. В. Голіни. – Х. : Право, 2015. – 252 с.
108. Правова статистика : підручник / Джужа О. М., Василевич В. В. та ін.; за заг ред. О. М. Джужи. – К. : Атіка, 2014. – 448 с.
109. Присяжнюк В. Захистити інтереси держави у бюджетній сфері – головний пріоритет у діяльності органів прокуратури / В. Присяжнюк // Вісн. прокуратури. – 2011. – № 6. – С. 29–33.
110. Про вдосконалення проведення аудиту ефективності виконання

бюджетних програм : Наказ Головного контрольно-ревізійного управління України від 15.12.2005 р. № 444 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ua-info.biz/legal/baseht/ua-dmpzbu.htm. – Загол. з екрана.

111. Про використання бюджетних коштів і переданих до сфери Міноборони майна і земель : мат. звіту. – К. : Голов КРУ, 2009. – 389 с.

112. Про Військову службу правопорядку у Збройних Силах України : Закон України від 7 бер. 2002 р. № 3099–III // Відом. Верхов. Ради України. – 2002. – № 32. – Ст. 225.

113. Про внесення змін до деяких законів України щодо відмови України від здійснення політики позаблоковості: Закон України від 23.12.2014 р. № 35–VIII // Відом. Верхов. Ради. – 2015. – № 4. – Ст. 13.

114. Про внесення змін до Закону України «Про організацію оборонного планування» : Закон України від 22.12.2014 р. № 1547 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=53038. – Заголовок з екрана.

115. Про внесення змін до Закону України «Про прокуратуру» щодо утворення військових прокуратур : Закон України від 14.08.2014 р. № 1642–VII // Відом. Верхов. Ради. – 2014. – № 39. – Ст. 2013.

116. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2013 р. : Щорічне послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2013. – 576 с.

117. Про демократичний цивільний контроль над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави : Закон України від 19.06.2003 р. № 975-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 46. – Ст. 366.

118. Про державне оборонне замовлення : Закон України від 3.03.1999 р. № 464–XIV // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 17. – Ст. 111.

119. Про Державний бюджет України на 2010 рік : Закон України від 27.04.2010 р.№ 2154-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 22–23, 24–25. – Ст. 263.

120. Про Державний бюджет України на 2013 рік : Закон України від 6.12.2012 р. № 5515–VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2013. – № 5–6. – Ст. 60.

121. Про Державний бюджет України на 2015 рік : Закон України від 28.12.2014 р. № 80–VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80-19. – Загол. з екрана.

122. Про Дисциплінарний статут Збройних Сил України : Закон України від від 24.03.1999 № 551–XIV // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 22–23. – Ст. 197.

123. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики : Закон України від 01.07.2010 р. № 2411–VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 40. – Ст. 527.

124. Про засади запобігання і протидіъ корупції : Закон України від 7.04.2011 р. № 3206-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi. – Загол. з екрана.

125. Про затвердження Державної програми боротьби зі злочинністю : Постанова Верхов. Ради України від 25.06.1993 р. № 3325-XII // Зібр. законодавства України. – 2000. – Т. 6-6 (ПВР) 39.

126. Про затвердження Концепції кадрової політики у Збройних Силах України на період до 2017 року : наказ Міністерства оборони України від 04.12.2013 р. № 843 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mil.gov.ua/diyalnist/kadrova-politika/konczepcziya-kadrovoi-politiki-v-zbrojnih-silah-ukraini/. – Заголовок з екрана.

127. Про затвердження Порядку складання, розгляду, затвердження та основних вимог до виконання кошторисів бюджетних установ : Постанова Кабінету Міністрів України від 28.02.2002 р. № 228 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/228-2002-п. – Загол. з екрана.

128. Про заходи щодо забезпечення наповнення державного бюджету та посилення фінансово-бюджетної дисципліни : Указ Президента

України від 28.02.1997 р. № 187/97 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/187/97. – Загол. з екрана.

129. Про Збройні Сили України : Закон України від 6.12.1991 р. № 1934-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 9. – Ст.108.

130. Про здійснення державних закупівель : Закон України від 10.04.2014 р. № 1197–VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1197-18/page. – Загол. з екрана.

131. Про зміцнення фінансової дисципліни та запобігання правопорушенням у бюджетній сфері : Указ Президента України від 25.12.2001 р. № 1251/2001 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1251/2001. – Заголовок з екрана.

132. Про Національне антикорупційне бюро України : Закон України від 14.10.2014 р. № 1698–VII // Відом. Верхов. Ради. – 2014. – № 47. – Ст. 2051.

133. Про оборону України : Закон України від 06.12.1991 р. № 1932–XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 9. – Ст.106.

134. Про організацію оборонного планування : Закон України від 18.11.2004 р. № 2198-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2005. – № 4. – Ст. 97.

135. Про основи запобігання та боротьби з економічними правопорушеннями : проект Закону України № 4449А від 08.08.2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=51916. – Заголовок з екрана.

136. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19.06.2003 р. № 964–IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2003. – № 39. – Ст. 351.

137. Про основні засади здійснення державного фінансового контролю в Україні : Закон України від 26.01.1993 р. № 2939–XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2939-12. – Загол. з екрана.

138. Про особливості діяльності військових прокуратур : Наказ

Генерального прокурора України від 29.08.2014 р. (із змінами, внесеними наказом Генерального прокурора України від 20.10.2014 р. № 12гн-1) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://cct.com.ua/2014/29.08.2014_12.htm. – Загол. з екрана.

139. Про очищення влади : Закон України від 16.09.2014 р. № 1682–VII // Відом. Верхов. Ради. – 2014. – № 44. – Ст. 2041.

140. Про Положення про Державну казначейську службу України : Указ Президента України від 13.04.2011 р. № 460/2011 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/ 460/2011. – Загол. з екрана.

141. Про правовий режим майна у Збройних Силах України : Закон України від 21.091999 р. № 1075–XIV // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 48. – Ст. 407.

142. Про результати ревізій у системі Міністерства оборони України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dkrs.gov.ua/ kru/uk/publish/article/102177. – Заголовок з екрану.

143. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 11 вересня 2009 року «Про стан злочинності у державі та координацію діяльності органів державної влади у протидії злочинним проявам та корупції» : Указ Президента України від 27.10. 2009 р. № 870/2009 // Офіц. вісн. України. – 2009. – № 83. – Ст. 2809.

144. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 2 вересня 2013 року «Про Державну комплексну програму реформування і розвитку Збройних Сил України на період до 2017 року» : Указ Президента України від 2.09.2013 р. № 479/2013 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.president.gov.ua/documents/16025.html. – Загол. з екрана;

145. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 29 грудня 2012 року «Про Концепцію реформування і розвитку Збройних Сил України на період до 2017 року» : Указ Президента України від

29.12.2012 р. № 772/2012 // Офіц. вісн. України. – 2013. – № 9. – Ст. 326.

146. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 8 червня 2012 року «Про нову редакцію Воєнної доктрини України» : Указ Президента України від 08.06.2012 р. № 390/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/390/2012/paran12#n12. – Загол. з екрана.

147. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 8 червня 2012 року «Про нову редакцію Стратегії національної безпеки України»: Указ Президента України від 08.06.2012 р. № 389/2012 // Офіц. Вісн. України. – 2012. – № 45. – Ст. 1749.

148. Про систему державного фінансового контролю в Україні : Проект Закону України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=12389&pf35401=22042. – Заголовок з екрана.

149. Про Службу безпеки України : Закон України від 25.03.1992 р. № 2229–XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1992. – № 27. – Ст. 382.

150. Про Статут внутрішньої служби Збройних Сил України : Закон України від 24.03.1999 р. № 548–XIV // Відом. Верхов. Ради України. – 1999. – № 22–23. – Ст. 194.

151. Про стратегію сталого розвитку «Україна-2020» : Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015. – Заголовок з екрана.

152. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 р. № 538-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/538-2002-р. – Загол. з екрана.

153. Про схвалення Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на період до 2017 року : Розпорядження

Кабінету Міністрів України від 24.05.2005 р. № 158 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/158-2005-р. – Заголовок з екрана.

154. Про схвалення Концепції розвитку системи управління державними фінансами : розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.09.2012 р. № 663-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/633-2012-р. – Заголовок з екрана.

155. Про упорядкування структури та умов грошового забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу та деяких інших осіб : постанова Кабінету Міністрів України від 07.11.2007 р. № 1294 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1294-2007-п. – Загол. з екрана.

156. Про управління об’єктами державної власності : Закон України від 21.09.2006 р. № 185–V // Відом. Верхов. Ради України. – 2006. – № 46. – Ст. 456.

157. Проблеми забезпечення ефективності діяльності органів кримінального переслідування в Україні : монографія / за заг. ред. В. І. Борисова, В. С. Зеленецького. – Х. : Право, 2010. – С. 387–389. (400 с.)

158. Проект Закону про внесення змін до Закону України «Про Державний бюджет України на 2014 рік» (щодо Резервного фонду бюджету) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50277. – Загол. з екрана.

159. Промова Президента України Петра Порошенка на інавгурації [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://tsn.ua/politika/promova-prezidenta-ukrayini-petra-poroshenka-na-inavnuraciyi-povniy-tekst-353552.html. – Загол. з екрана.

160. Протидія злочинам у бюджетній сфері : метод. рекомендації / О. Є. Користін, С. С. Чернявський, В. І. Василинчук та ін. – К. : Департамент ДСБЕЗ МВС України : НАВС, 2012. – 85 с.

161. Протидія злочинам, що вчиняються у бюджетній сфері : навч. посіб. –

Львів : ЛДУВС, 2010. – 168 с.

162. Протягом 2013–2015 років за рахунок переобладнання казарм планується забезпечити службовим житлом близько 11 тисяч контрактників [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://army.unian.net/ukr/detail/2399. – Загол. з екрана.

163. Профілактика злочинів: Підручник / О. М. Джужа, В. В. Василевич, О. Ф. Гіда та ін..; за ред.. О. М. Джужи. – К. : Атіка, 2011. – 720 с.

164. Прудов Ю. О. Фінансово-правові засади соціальних гарантій військовослужбовців в Україні : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / Ю. О. Прудов. – К., 2007. – 22 с.

165. Пузиревський Є. Б. Запобігання військовим злочинам : монографія / Є. Б. Пузиревський ; за заг. ред. О. М. Литвинова. – Х. : НікаНова. – 176 с.

166. Расходы на оборону в 2014 году увеличат на 15,6 % [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://economics.puls.kiev.ua/finances/ 233868.html. – Загол. с экрана.

167. Романова І. Гелетей доручив волонтерам контролювати закупку одягу та ремонт техніки для Міноборони / І. Романова, С. Килимник [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://podrobnosti.ua/ society/2014/ 10/02/996198.html. – Заголовок з екрана.

168. Руфанова В. Детермінація злочинів, пов’язаних із порушенням законодавства про бюджетну систему України / В. Руфанова // Під-во, госп-во і право. – 2010.– № 11. – С. 122–125.

169. Руфанова В. М. Кримінологічна характеристика та запобігання органами внутрішніх справ злочинам, пов’язаним з незаконним використанням бюджетних коштів : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : 12.00.08 «Кримінальне право та кримінологія; кримінально-виконавче право» / В. М. Руфанова. –

Дніпропетровськ., 2011. – 21 с.

170. Рябоконь Г. Д. Питання демократичного цивільного контролю над Воєнною організацією і правоохоронними органами держави / Г. Д. Рябоконь // Бюл. Мін-ва юстиції України . – 2003. – № 10. – С. 86–91.

171. Санаторно-курортні заклади Міністерства оборони України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.mil.gov.ua/index.php?part=sanator. – Загол. з екрана.

172. Сапіжак В. «Без діалогу неможливо виробити єдиний ефективний підхід до стратегії боротьби з фінансовими злочинами» / В. Сапіжак, М. Влащук // Вісн. податкової служби України. – 2012. – № 22 (червень). – С. 4–7.

173. Секретар комітету Ради з нацбезпеки викрив «агентів РФ» у владі в підриві обороноздатності України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.rbc.ua/ukr/news/sekretar-komiteta-rady-po-natsbezopasnosti-vinnik-ulichil-07022015100500. – Загол. з екрану.

174. Семашко В. Корупція в Міноборони непереборна? / В. Семашко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ord-ua.biz/2014/04/01/koruptsiya-v-minoboroni-nepereborna/?page=1. – Загол. з екрану.

175. Середній відкат з держзакупівель в Україні становить 30 % [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://news.finance.ua/ua/news/-/296722/serednij-vidkat-z-derzhzakupivel-v-ukrayini-stanovyt-30. – Загол. з екрану.

176. Синкова О. М. Організаційно-правове забезпечення стратегічного аудиту в органах виконавчої влади / О. М. Синкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.pravoznavec.com.ua/period/article/12006/%D1. – Заголовок з екрана.

177. Советник Президента анонсировал «ряд увольнений» в Минобороны [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://glavnoe.ua/news/

n207719. – Загол. с экрана.

178. Судова статистика Державної судової адміністрації України про засуджених осіб у 2010–2014 рр. (Форма 7) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://court.gov.ua/sudova_statystyka/. – Загол. з екрана.

179. Судова статистика Державної судової адміністрації України про засуджених осіб у 2010–2014 рр. (Форма 6) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://court.gov.ua/sudova_statystyka/. – Загол. з екрана.

180. Телеховський Ю. Моделі боротьби з корупцією (на прикладі Республіки Польщі та України) / Ю. Телеховський // Посилення доброчесності та протидія корупції в оборонному секторі України : зб. мат. міжнар. конф. (м. Київ, 16 трав. 2011 р.) ; за ред. О. О. Котелянець. – К. : НІСД, 2011. – С. 29–32.

181. Теоретические основы исследования и анализа латентной преступности : монография ; под ред. С. М. Иншакова. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2011. – 839 с.

182. Ткаченко Н. В. Прагматика і проблематика впровадження програмно-цільового методу в бюджетний процес / Н. В. Ткаченко // Фінансовий простір. – 2013. – № 3. – С. 78–84.

183. Трайтлі В. Ю. Методичні підходи до проведення державного аудиту виконання бюджетних програм Державною фінансовою інспекцією України / В. Ю. Трайтлі // Вісн. соціально-економічних досліджень. – 2013. – Вип. 2 (49). – Ч. 1. – С. 175–181.

184. Трубін І. Загальні проблеми юридичної відповідальності за бюджетні правопорушення / І. Трубін // Підприємництво, господарство і право. – 2007. – № 6. – С. 97–101.

185. У 2015 році фінансування армії потроять – Міноборони [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://wartime.org.ua/14688-u-2015-roc-fnansuvannya-armyi-potroyat-mnoboroni.html. – Загол. з екрана.

186. У Азарова «покращать» соціальний захист військовослужбовців перейменуванням казарм у гуртожитки [Електронний ресурс]. – Режим

доступу : http://tyzhden.ua/News/92060/. – Загол. з екрана.

187. УКР.АВ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://ukr.aw/pro-nas/. – Заголовок з екрана

188. Україну зарахували до двадцятки наймілітарізованіших країн світу [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://tyzhden.ua/News/93420. – Загол. з екрана.

189. Фінансове право : навч. посіб. / за ред. М. П. Кучерявенка. – Х. : Право, 2010. – 288 с.

190. Фінансування витрат армії необхідно зробити прозорішим – експерти [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.unian.ua/politics/997084-finansuvannya-vitrat-armiji-neobhidno-zrobiti-prozorishim-eksperti.html. – Загол. з екрана.

191. Холошин М. Як подолати корупцію в Міністерстві оборони України – у 3 частинах / М. Холошин [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://blogs.lb.ua/matviy_kholoshyn/295432_yak_podolati_koruptsiyu_ministerstvi.html. – Загол. з екрана.

192. Центр Разумкова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.razumkov.org.ua. – Загол. з екрана.

193. Чімишенко С. М. Бюджетний механізм фінансування особового складу Збройних Сил України : автореф. дис. ... канд. екон. наук : 08.00.08 / С. М. Чімишенко; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2012. – 20 с.

194. Чугунов І. Я. Державний внутрішній фінансовий контроль: стратегія розвитку / І. Я. Чугунов, В. М. Федосов // Фінанси України. – 2009. – № 4. – С. 3–12.

195. Шевченко Н. І. Державний фінансовий контроль в Україні: сучасний стан, проблематика, напрямки реформування / Н. І. Шевченко, В. О. Куліченко // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2012. – № 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=380. – Заголовок з екрана.

196. Шкут В. М. Аналіз стану та динаміки злочинів, пов’язаних з

використанням бюджетних коштів / В. М. Шкут // Запорізькі правові читання : тези доп. щоріч. Міжнар. наук.-практ. конф. (м. Запоріжжя, 18–19 трав. 2006 р.) ; за заг. ред. С. М. Тимченка, Т. О. Коломоєць. – Запоріжжя : ЗНУ, 2006. – С. 336–338.

197. Шкут В. М. Загальний кримінально-правовий аналіз порушення законодавства про бюджетну систему України / В. М. Шкут // Вісн. ЛДУВС. – 2007. – Спец. вип. – С. 204–207.

198. Шкут В. М. Проблеми дослідження стану злочинності у бюджетній сфері / В. М. Шкут // Слідча діяльність: проблеми теорії та практики : мат. наук.-практ. конф. та круглого столу (м. Дніпропетровськ, 22, 26 трав. 2008 р.). – Д. : ДДУВС, 2008. – С. 101–104.

199. Шостко О. Ю. Деякі питання протидії політичній корупції в Україні / О. Ю. Шостко // Правові та інституційні механізми протидії корупційним правопорушенням : мат. наук.-практ. семінару (м. Харків, 20 квіт. 2012 р.) / НАПрН України, НДІ вивч. пробл. злочинності ім. акад. В. В. Сташиса [та ін.] ; редкол. : В. І. Борисов (голов. ред.) [та ін.]. – К. : Ред. журн. «Право України» ; Х. : Право, 2013. – С. 27–29.

200. Шостко О. Ю. Протидія організованій злочинності в європейських країнах : моногр. / О. Ю. Шостко. – Х. : Право, 2009. – 400 с.

Додаток А

Спеціалізований питальник для вивчення архівних кримінальних проваджень (справ) щодо незаконного використання бюджетних коштів у Збройних Силах України, розглянутих судами України протягом 2010–2014 рр.

Загальні відомості про кримінальне провадження:
Кримінальне провадження № _____
Обвинувачений (ні):
1. _____
2. _____
3. _____
Суд: _____
Дата винесення вироку _____
Вид і розмір покарання за вироком суду_____
_____
Фабула справи _____
_____
_____
_____
_____
_____
_____
_____

І. ВІДОМОСТІ ПРО ЗЛОЧИН

1. Вид вчиненого злочину _____
(проти власності, у сфері господарської діяльності, службовий)
2. Злочин та його кваліфікація _____
3. Форми співучасті та кількість учасників _____
4. Мотиви та цілі вчинення бюджетного злочину _____
5. Конкретна життєва ситуація, яка передувала злочину _____
_____
(криміногенна, стала, періодична, випадкова або інше)
6. Злочин вчинено розпорядником чи одержувачем бюджетних коштів _____
7. Вид розпорядника бюджетних коштів, де було незаконно використано бюджетні кошти_____
(першого, другого чи третього ступеня)
8. Сфера діяльності Збройних Сил України, де відбулось незаконне використання бюджетних коштів _____
_____

9. Вид та код бюджетної програми ЗС України, кошти якої незаконно використано _____
10. Вид Збройних Сил України, де незаконно використано бюджетні кошті __
_____
11. Спосіб незаконного використання бюджетних коштів у Збройних Силах України _____
_____
12. Розмір бюджетних коштів, що було незаконно використано_____
_____
13. Ким було виявлено вчинений злочин _____
_____
(Держфінінспекція, військова прокуратура, СБУ, Військова служба правопорядку ЗСУ ін.)
14. Які норми чинного законодавства порушено винним за матеріалами кримінального провадження внаслідок незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України _____
_____
_____
_____
15. Чи відшкодовано державі шкоду, завдану внаслідок незаконного використання бюджетних коштів у ЗС України_____
(так; ні; якщо так, то у якому розмірі)

ІІ. ВІДОМОСТІ ПРО ОСОБУ, ЯКА ВЧИНИЛА ЗЛОЧИН

15. П.І.Б. _____
16. Стать_____
17. Вік _____
18. Національність_____
19. Громадянство_____
20. Освіта _____
21. Сімейний стан (наявність дітей)_____
22. Місце реєстрації _____
23. Фактичне місце мешкання _____
24. Місце роботи _____
25. Військове звання _____
26. 25. Матеріальний достаток_____
(високий, середній, слабкий, дуже слабкий)
27. Судимість_____
28. Що з переліченого нижче характеризує цю особу та її поведінку:
– систематичне вживання спиртних напоїв;
– вживання наркотиків;
–характеристика з міста роботи _____
– наявність психічних та психіатричних розладів поведінки, відхилення в поведінці _____

– перебування на обліку у спеціалізованих лікувальних установах_____
(так, ні, у яких і у зв'язку з якими захворюваннями)

– інше, а саме _____

29. Проводилася чи ні експертиза у відношенні обвинуваченого:_____
_____
(яка, висновок експерта)

30. Роль винного в злочинній групі:

– лідер, активний учасник, другорядна особа;

– організатор злочину, виконавець, підбурювач, посібник.

31. Період, впродовж якого незаконно використовувались бюджетні кошти _

32. Чи виконувались приписи працівників Держфінінспекції щодо усунення недоліків у бухгалтерській та фінансовій документації_____

33. Встановлення факту надання неправомірної вигоди за ігнорування наслідків вчиненого злочину_____

34. Чи була компенсована шкода, заподіяна внаслідок вчинення злочину та у якому розмірі_____

35. Обставини, що обтяжують чи пом'якшують покарання, встановлені судом_____
_____
_____

III. ПРИЧИНИ І УМОВИ ВЧИНЕННЯ ЗЛОЧИНУ ЗА МАТЕРІАЛАМИ ПРОВАДЖЕННЯ

36. Викриття органами досудового розслідування причин й умов, що сприяли вчиненню злочину _____
_____
_____
_____

37. Причини та умови, виявлені в суді_____
_____
_____

38. Чи винесені за провадженням подання та окремі ухвали? _____

VI. ЗАХОДИ ІЗ ЗАПОБІГАННЯ ЗЛОЧИНУ

39. Заходи із запобігання злочинам, які визначені у поданні слідчого або окремій ухвалі суду_____
_____
_____
_____
_____

40. Дії адресата із виконання подання слідчого або окремої ухвали суду_____
_____
_____

Додаток Б

ПИТАЛЬНИК
для опитування працівників військових прокуратур щодо незаконного використання бюджетних коштів у Збройних Силах України

Кафедра кримінології та кримінально-виконавчого права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого здійснює дослідження незаконного використання бюджетних коштів у Збройних Силах України. Будь-ласка, уважно прочитайте запитання та варіанти відповідей на них. Підкресліть правильний варіант відповіді або висловіть власну думку з цього приводу. Якщо не передбачено іншого, то допускається лише один із запропонованих варіантів відповідей. Опитування має виключно науковий та анонімний характер, тому вказувати прізвище та ім'я не обов'язково. Ваші відповіді допоможуть у розробці заходів запобігання незаконному використанню бюджетних коштів у Збройних Силах України. Вдячні за щирі відповіді та Вашу допомогу!

1. **Ваша посада _____ Стаж роботи _____** років

2. **Вкажіть сфери діяльності Збройних Сил України, в яких найбільш поширено незаконне використання бюджетних коштів:**

– утримання особового складу;

– будівництво (придбання) службового житла для військовослужбовців;

– закупівля, модернізація озброєння, відновлення його боєздатності;

– утилізація звичайних видів боєприпасів та рідинних компонентів ракетного палива;

– відчуження військового майна;

– здача нерухомого військового майна в оренду військовими формуваннями

– інше_____

3. **Конкретизуйте розпорядників бюджетних коштів у Збройних Силах України, службові особи яких найчастіше вчиняють (можуть вчиняти) їх незаконне використання:**

– розпорядники першого ступеня (Міністерство оборони);

– розпорядники другого ступеня (Головне фінансово-економічне управління Збройних Сил, фінансові управління видів Збройних Сил, територіальні квартирно-експлуатаційні управління);

– розпорядники третього ступеня (військові частини, військові комісаріати, військово-навчальні заклади, наукові центри та ін.).

4. Злочини у сфері незаконного використання бюджетних коштів у Збройних Силах України частіше вчиняються:

– у групах за попередньою змовою;

–у складі організованих груп;

– злочинними організаціями;

– одноособово.

5. Які основні способи вчинення злочинів, пов'язаних із незаконним використанням бюджетних коштів у Збройних Силах України?

– використання бюджетних коштів на цілі, що не передбачені бюджетним законодавством;

– використання бюджетних коштів на цілі з перевищенням затверджених обсягів;

– здійснення видатків бюджету без встановлених бюджетних призначень;

– здійснення видатків бюджету із перевищенням бюджетних призначень;

– надання кредитів з бюджету без встановлених бюджетних призначень;

– надання кредитів з бюджету із перевищенням бюджетних призначень;

– видання нормативно-правових актів, що зменшують надходження бюджету;

– видання нормативно-правових актів, що збільшують витрати бюджету;

– інше _____

6. Скільки у середньому на один зареєстрований злочин у сфері незаконного використання бюджетних коштів у Збройних Силах України припадає невиявлених (незареєстрованих) з різних причин злочинів (1, 2, 3, 4, 5…10…більше 10)?

Вкажіть кількість _____

7. Зазначте причини, за якими злочини у сфері незаконного використання бюджетних коштів у Збройних Силах України не реєструються правоохоронними органами:

– режимність об’єктів військово-промислового комплексу;

– відсутність контролю за виконанням бюджету з боку відповідних суб’єктів;

– високий рівень корупції у контролюючих та правоохоронних органах;

– невірна правова кваліфікація таких злочинів, їх штучне маскування у адміністративні правопорушення чи дисциплінарні проступки;

– помилки у кваліфікації даних злочинів із суміжними кримінальними посяганнями;

– висока фахова підготовка злочинців;

– інше_____

8. Назвіть чинники, що породжують (сприяють) незаконне використання бюджетних коштів у Збройних Силах України:

– бажання незаконного збагачення у великих (особливо великих) розмірах;

– існуючі традиції розкрадання бюджетних коштів;

– поширені стереотипи безкарності при нецільовому використанні бюджетних коштів;

– корпоративна солідарність серед військовослужбовців;

– непублічність розподілу бюджетних коштів Збройних Сил України;

– відсутність єдиного реєстру військового майна;

– недосконалість правового регулювання використання бюджетних коштів у Збройних Силах України;

– широкі повноваження Міноборони щодо розподілу бюджетних коштів;

– відсутність належного фінансового та громадського контролю за використанням бюджетних коштів;

– неналежна взаємодія контролюючих та правоохоронних органів при виявленні та розслідуванні вказаних злочинів;

– низький рівень матеріального та соціального забезпечення військовослужбовців офіцерського складу;

– інше _____

9. Які заходи треба вжити для підвищення ефективності протидії незаконному використанню бюджетних коштів у Збройних Силах України?

– удосконалення законодавства про державний фінансовий контроль;

– розширення повноважень контролюючих фінансових органів;

– фахові перевірки реалізації заходів державних цільових програм у військовій сфері;

– посилення роботи органів внутрішнього аудиту та фінансового контролю Міністерства оборони України;

– запровадження публічного звітування за використанням бюджетних коштів у Збройних Силах України;

– ретельний підбір кадрів в системі розпорядників бюджетних коштів Збройних Сил України, до контролюючих та правоохоронних органів;

– інше _____

10. Запропонуйте основні шляхи удосконалення роботи саме органів прокуратури щодо запобігання незаконному використанню бюджетних коштів у Збройних Силах України:

_____

_____