

**С. П. Чорнуцький,**  
аспірант кафедри економічної політики,  
Національна академія державного управління при Президенті України, директор  
Департаменту організаційної роботи Головного контрольно-ревізійного управління України

## СУТЬ І МЕТОДИКА ВИЯВЛЕННЯ ФАКТІВ ФІНАНСОВОГО ШАХРАЙСТВА

*У статті порівнюються поняття "фінансове шахрайство" в країнах Європейського Союзу та Україні; розглядаються можливі зміни підходів до вітчизняного державного фінансового контролю з метою удосконалення системи виявлення фактів фінансового шахрайства.*

*There are comparison of the definitions of "financial fraud" that exist in the countries of the European Union and in Ukraine; consideration of possible changes of the approaches to the domestic public financial control with a view of improvement of the system of revealing of facts of the financial fraud in the article.*

*Ключові слова: фінансове шахрайство, OLAF, державний внутрішній фінансовий контроль, ознаки умислу, інспектування, корупційні дії, незаконне заволодіння, привласнення, розтрата.*

*Key words: financial fraud, OLAF, public internal financial control, signs of willfulness, inspection, corruption actions, illegal pernanncy, misappropriation, wasting.*

### ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМИ

Європейський суд аудиторів (ЄСА), що має статус вищого органу державного фінансового контролю у Європейському Союзі, усі встановлені ним порушення поділяє лише на дві групи: перша — порушення, які мають ознаки умислу (їх називають фінансовим шахрайством), і друга — всі інші порушення (або несвідомі, неумисні помилки). Водночас, як виявилось, українська термінологія понять, що за своїм змістом означають факти порушень законодавства та шахрайства, значно відрізняється від європейської. До того ж таке поняття, як "фінансове шахрайство", мало поширення у вжитку як вітчизняних юристів, так і фінансистів. Крім того, цей термін неодноразово вживається фахівцями фінансової сфери в різних значеннях.

Враховуючи зазначене, спробуємо у цій статті розібратися з поняттям фінансового шахрайства", як боротися явищем, яке означає це поняття, а також дати відповіді на наступні питання.

1. Відмінність методики доказовості вчинення фінансового шахрайства від методики встановлення і документування інших фінансових порушень. Чи мають державні органи фінансового контролю в Україні достатні напрацювання (інструмент) для боротьби з цим явищем?

2. Необхідність в ході реформування системи державного внутрішнього фінансового контролю створення окремого урядового органу, який за аналогією із європейським управлінням OLAF буде покликане предметно займатися боротьбою з фінансовим шахрайством. Чи можуть державні органи урядового фінансового контролю при нинішніх повноваженнях ефективно здійснювати таку роботу? Які плюси та мінуси може одержати українське суспільство від такої реформи?

### АНАЛІЗ СУЧАСНИХ ДОСЛІДЖЕНЬ ТА ПУБЛІКАЦІЙ

Дослідження поняття фінансового шахрайства, яке вживається у значенні країн Європейського Союзу, є новим для України. Питання адаптації вітчизняної термінології у цій сфері з європейською термінологією набуло своєї актуальності лише з набранням України курсу на зближення з Європейським Союзом. Таким чином, питання, що розглядаються у цій статті, безпосередньо не досліджувались у працях українських та іноземних авторів.

Розглянути відповідне питання намагалися керівні працівники органів державної контрольно-ревізійної служби (ДКРС, Служба) в рамках дистанційного круглого столу, організованого колишнім заступником Голови Головного контрольно-ревізійного управління України Стефанюком І.Б. на сторінках відомчого видання "Фінансовий контроль" за 2009 рік.

Мета і завдання дослідження полягає у з'ясуванні смислових особливостей і відтінків значення терміна "фінансове шахрайство" та розробці механізмів і рекомендацій щодо зміни підходів до державного фінансового контролю з метою удосконалення системи виявлення та попередження фактів фінансового шахрайства.

### ВИКЛАД ОСНОВНОГО МАТЕРІАЛУ

Донедавна в українській практиці та законодавстві термін "шахрайство" мало чим пов'язувався зі здійсненням інспектування. А відтак, непоширеним він був і у вжитку працівників органів державної контрольно-ревізійної служби. Більше того, у чинній до 2006 року Інструкції про порядок проведення ревізій і перевірок державною контрольно-ревізійною службою в Україні, затвердженій наказом Головкиру від 03.10.2007 № 121, поняття "шахрай" взагалі було визначено не сумісним з актом ревізії. Зокрема, пункт 4.17 цієї Інструкції передбачав, що "В акті ревізії (перевірки) ревізори не повинні ... оцінювати дії як ... "шахрай" ...".

Вперше в національному законодавстві слова "шахрайство" та "інспектування" як пов'язані між собою поняття було вжито в Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю, схваленій розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24.05.2005 № 158-р (це стосується і переглянутої у 2007 році нової редакції цієї Концепції). Зокрема, в документі йдеться про те, що під час здійснення заходів II етапу реформування передбачається "відокремлення від структури Головкиру підрозділу, який здійснює інспектування, у тому числі за зверненнями правоохоронних органів і судів, та протидіє фінансовому шахрайству і корупції, утворення на його базі окремого державного органу, уповноваженого взаємодіяти з Комісією ЄС з питань боротьби з шахрайством (OLAF)".

З такого запису в Концепції можна зробити висновок, що в середньостроковій перспективі мають бути

змінені підходи до інспектування, в результаті чого інспектування має виокремитись в самостійну функцію, спрямовану на виявлення фактів фінансового шахрайства і корупційних дій у фінансовій сфері. При цьому, зважаючи на визначену в Концепції євроінтеграційну спрямованість реформування системи державного внутрішнього фінансового контролю, можна здогадуватись, що під терміном "шахрайство" в цьому документі розумілось саме те поняття, яке застосовується у Європейському Союзі.

Що ж саме розуміється під шахрайством у Європейському Союзі? Одним із першоджерел визначення цього терміна в Європейському Союзі є Акт Ради ЄС від 26 липня 1995 року, яким визначено Конвенцію щодо захисту фінансових інтересів Європейських співтовариств. Цей документ надає такі визначення терміна "шахрайство":

— шахрайство по відношенню до видатків: будь-яка дія чи навмисне упущення, що включає використання чи представлення неправдивих, неточних чи неповних відомостей або документів, що має наслідком незаконне заволодіння, привласнення, розтрата чи непропорційне збереження коштів із загального бюджету Європейських Співтовариств чи з бюджетів, які управляються Європейськими Співтовариствами або від їх імені; неповідомлення інформації в порушення конкретного зобов'язання, що призводить до такого самого наслідку; використання коштів на цілі, відмінні від тих, на які вони видавалися.

— шахрайство по відношенню до доходів: будь-яка дія чи навмисне упущення, що включає використання чи представлення неправдивих, неточних чи неповних відомостей або документів, що має наслідком незаконне зменшення ресурсів загального бюджету Європейських Співтовариств чи бюджетів, які управляються Європейськими Співтовариствами або від їх імені; неповідомлення інформації в порушення конкретного зобов'язання, що призводить до такого самого наслідку; неправильне використання законно отриманого прибутку, що призводить до такого самого наслідку.

"Перекладаючи" ці визначення на звичну для органів ДКРС термінологію, можна констатувати, що під терміном "шахрайство" в Європейському Союзі розуміють навмисне допущення порушення, яке призвело до незаконного використання коштів та незабезпечення їх збереження, що спричинило втрату цих ресурсів, або ж порушення, що призвело до зменшення (недоотримання) доходу бюджету ЄС. Інакше кажучи, це втрачені для ЄС кошти чи потенційні доходи, допущені внаслідок незаконних дій чи бездіяльності посадових осіб з метою отримання ними чи третіми особами вигоди.

Думаю, що саме з такого визначення терміна "шахрайство" і необхідно виходити реформуючи в Україні функцію інспектування.

Поміж тим, в українському правовому середовищі термін "шахрайство" визначений в дещо вужчому значенні. Так, Кримінальний кодексом України (ККУ) визначено як загальне поняття шахрайства (ст. 190 ККУ), так і поняття його окремого різновиду — шахрайство з фінансовими ресурсами (ст. 222 ККУ).

У статті 190 ККУ поняття "шахрайство" подається в контексті заволодіння чужим майном або придбання права на майно шляхом обману чи зловживання довірою (при цьому необхідно зважити на те, що під майном в національному законодавстві розуміються і кошти). Згідно зі статтею 222 ККУ до поняття "шахрайство з фінансовими ресурсами" віднесено надання громадянином-підприємцем або громадянином — засновником (учасником) або службовою особою суб'єкта господарської діяльності неправдивої інформації органам державної влади, органам влади АР Крим чи органам місцевого самоврядування, банкам або іншим кредиторам з метою одержання субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів чи пільг по сплаті податків.

Вважаю, що "вужкість" цих визначень полягає в тому, що вони не охоплюють дій, що спричинили недоотримання доходів, а також відносять до фактів шахрайства лише випадки заволодіння майна, не передбачаючи при цьому фактів розтрат такого майна на користь третіх осіб.

Крім того, хоча й непрямо, але з суті викладеного в українському законодавстві визначення шахрайства, про-

стежується, що, як і у європейському праві, обов'язковою умовою таких порушень є навмисні дії або ж вигода порушників законодавства.

Порівняльний аналіз закордонних та вітчизняних підходів до кваліфікації фінансових правопорушень свідчить про те, що у багатьох ключових моментах ці підходи досить схожі.

Важливим моментом, який підлягає з'ясуванню під час здійснення фінансового контролю як аудиторами ЄСА, так і працівниками ДКРС, є визначення наслідків фінансового порушення. Маються на увазі передусім наявність шкоди, завданої суспільству в особі держави, бюджету чи бюджетної установи.

Аудитори ЄСА при цьому акцентують увагу на запитанні: чи створено в інтересах суспільства додану вартість під час здійснення видатків з порушенням законодавства?

Такий підхід схожий з вітчизняним поділом незаконно проведених операцій з ресурсами на ті, що призвели до втрат, і ті, що не призвели до втрат ресурсів.

Проте, сучасна класифікація фінансових порушень, без сумніву, потребує певного перегляду для забезпечення більш точної характеристики фінансових порушень. Зокрема, сьогодні ведуться дискусії навколо такого порушення, як нецільове використання бюджетних коштів.

У звітності про результати діяльності органів Служби всі виявлені факти нецільового використання бюджетних коштів, які відносяться до порушень, що призвели до втрат фінансових ресурсів. Однак далеко не кожне нецільове використання коштів завдає шкоди суспільним інтересам. Візьмемо хоч би капітальний ремонт за кошти, передбачені на проведення робіт з поточного ремонту і навпаки: придбання основних засобів, необхідних для діяльності установи, за кошти, передбачені на придбання предметів постачання, і таке інше.

З іншого боку, чимало порушень, які сьогодні відносяться до тих, що не призвели до втрат, насправді потенційно небезпечні для суспільства і можуть призвести до збитків у разі незабезпечення їх своєчасного усунення. Наприклад, на державному підприємстві завищено обсяг фактично одержаних товарів і послуг, які на час проведення контрольного заходу ще не оплачені. Таке порушення кваліфікується лише як завищення в обліку кредиторської заборгованості. Але що відбудеться, коли оплати буде проведено? Ніхто не може гарантувати, що недодоставлений товар або переплачена сума не будуть привласнені. А це вже фінансове шахрайство.

Виходячи із цього, можна зробити висновок, що об'єктом такого злочину є права й законні інтереси осіб, що надають фінансові ресурси або оперують ними. Тобто шахрайство — це злочин, який полягає в порушенні визначеного чинним законодавством України порядку фінансування, кредитування й оподаткування господарської діяльності.

Зважаючи на функції та завдання, які стоять перед державною контрольно-ревізійною службою, та основну мету її діяльності — збереження державного майна й ресурсів, — можна було б під терміном "фінансове шахрайство" розуміти умисні дії особи (юридичної, фізичної) чи кола осіб, які призводять до порушення норм чинного законодавства України, з метою отримання доходу, благ тощо.

Якщо згідно з попереднім підходом усі порушення кваліфікувалися відповідно до їх наслідків (призвели чи не призвели до втрат ресурсів, несуть або не несуть безпеки суспільству), то в разі поділу порушень на пов'язані й не пов'язані з фінансовим шахрайством, ми звертаємося до причин, до людської психіки і свідомості, мотивів дій людини.

За такого підходу ми прагнемо відповісти на запитання: чи свідомо, з умислом були вчинені дії, що призвели або можуть призвести до суспільно небезпечних наслідків?

Зрозуміло, що такий поділ для контрольно-ревізійних працівників не новий. На позначення таких умисних дій у вітчизняній ревізійній практиці зазвичай застосовується термін "зловживання". Проте він сьогодні не використовується ні для класифікації фінансових правопорушень, ні для формування звітності про результати контрольно-ревізійної роботи органів Служби. Адже з'ясу-

вання наявності чи відсутності умислу в діях посадових осіб об'єкта контролю виходить за межі компетенції контрольно-ревізійних працівників. Відповідь на ці питання повинні надавати правоохоронні органи та зрештою — суд.

Крім цього, необхідно звернути увагу на позицію начальника Контрольно-ревізійного управління в місті Києві Дибі М.І. (учасник "Круглого столу") щодо визначення терміна "фінансове шахрайство": всі типи порушень фінансово-бюджетної дисципліни позначені ймовірністю шахрайства. Наприклад, доволі поширеною є несплата (неповна сплата) в дохід відповідного бюджету частки доходів, отриманих від здавання в оренду державного майна. Якщо орендні відносини документально не оформлені, орендну плату може одержувати безпосередньо посадовець орендодавця. Після надходження платежів на рахунок орендодавця відповідна частка їх перераховується в дохід відповідного бюджету. Якщо ні, то ревізори фіксують таку обставину й на цьому їх "місія" завершена. Факт шахрайства (отримання доходу порушником чи третьою особою) ніким не доводиться. Але ж одержані кошти можуть бути або спрямовані на розвиток суб'єкта господарювання, чи на матеріальні блага колективу, або ж привласнені посадовцем орендодавця.

До того ж факт шахрайства може мати місце і в разі нецільового витрачання державних ресурсів. Однак слід пам'ятати, що прямого зв'язку між нецільовим використанням і фінансовим шахрайством нема. Але, якщо у процесі бюджетного планування закладені передумови нецільового витрачання коштів, то слід шукати, хто в цьому зацікавлений, бо є ймовірність фінансового шахрайства.

На практиці під час ревізій спеціалістами Служби часто фіксуються фінансові порушення, які мають ознаки зловживання службовим становищем. Вони призводять до ненадходження товарів, невиконання робіт, отримання винагороди за невідпрацьований час.

Але слід зазначити, що при кваліфікації злочинів про шахрайство вступає в дію так звана конкуренція норм кримінального законодавства, тобто вони можуть кваліфікуватися і за іншими статтями Кримінального кодексу: зловживання владою або службовим становищем (ст.364), перевищення влади або службових повноважень (ст.365), службова підробка (ст.366), підробка документів тощо.

Приклад встановлення порушень з ознаками фінансового шахрайства наводить ще один учасник "Круглого столу", колишній начальник КРУ в Дніпропетровській області В.Чайка. Зокрема, в ході ревізії фінансово-господарської діяльності Державного підприємства "Науково-виробниче об'єднання "Павлоградський хімічний завод" з'ясувалося, що хімзавод уклав 17 договорів на поставку за умовами товарного кредиту металопродукції на загальну суму 97,5 млн грн. трьома суб'єктами господарювання м. Харкова. Згідно з документами вартість поставленої металопродукції становила 53,1 млн грн., у тому числі сума ПДВ, віднесена до податкового кредиту, — 8,8 млн грн., а оплата за користування товарним кредитом — 44,4 млн грн., зокрема сума ПДВ, нарахована на відсотки і включена до податкового кредиту, — 7,4 млн грн. Розрахунки з постачальниками в сумі 97,5 млн грн. хімзавод здійснив векселями — за номінальною вартістю на суму 90,2 млн грн. та шляхом перерахування коштів — 7,3 млн грн.

Як свідчать документи, придбану металопродукцію у тому ж асортименті й кількості хімзавод протягом 10 днів від дня її оприбуткування реалізував трьом іншим суб'єктам господарювання м. Харкова (ПП "Стандарт-Метал", ПП "Ескада-СВ" та ПП "Східметресурс") за тією самою ціною (53,1 млн грн., у тому числі сума ПДВ включена до податкових зобов'язань, — 8,8 млн грн.). Покупці розраховувалися з хімзаводом за цю металопродукцію векселями номінальною вартістю 90,2 млн грн., імітованих у свій час хімзаводом, тобто з дисконтом на 37 млн грн.

Оскільки хімзавод розраховувався з постачальниками векселями, то на суму дисконту у 37 млн грн. відповідно збільшено доходи і, отже, фінансовий результат.

Залишок невідшкодованої покупцями вартості металопродукції в сумі 7,3 млн грн. (44,3 мінус 37), сплаченої

постачальникам, було відшкодовано хімзаводу з державного бюджету як податковий кредит з ПДВ, нарахований на суму відсотків за товарним кредитом.

Унаслідок операцій з купівлі-продажу металопродукції за такою схемою хімзавод мінімізував сплату ПДВ до державного бюджету на загальну суму 7,3 млн грн., що виникла як різниця між нарахованим податковим кредитом з ПДВ (16,2 млн грн.) та нарахованими податковими зобов'язаннями з ПДВ (8,9 млн грн.).

Привертає увагу й те, що операції з купівлі-продажу активів проведені без фактичної поставки активів між учасниками операцій. Металопродукція під час придбання та реалізації передавалася хімзаводом в одному і тому ж місці: вантажне СТО "Хорольська сільгосптехніка".

Як бачимо, фінансові операції мають заплутаний та невизначений характер. Вони позбавлені будь-якого економічного сенсу, нестандартні й не пов'язані з основною виробничою діяльністю хімзаводу і супроводжуються складними схемами вексельних розрахунків.

І останнє. Реалізована схема мінімізації сплати до державного бюджету ПДВ не призвела до збільшення власних обігових коштів хімзаводу, оскільки він майже на таку суму (7,3 млн грн.) перерахував кошти своїм постачальникам металопродукції. Вигоду одержала третя особа. Отже, факт фінансового шахрайства неспростовний.

Підсумовуючи все вищевикладене та беручи до уваги визначену сутність поняття "шахрайство" як в європейському, так і національному законодавстві, вважаю, що в руслі започаткованої в країні реформи державного внутрішнього фінансового контролю цей термін для України повинен мати таке значення. Шахрайство (по відношенню до державних ресурсів) — це навмисно допущені порушення законодавства (порушення, допущення з метою отримання власної вигоди чи вигоди третіх осіб), що призвели до шкоди внаслідок втрати державних ресурсів чи їх недоотримання.

2. Зважаючи на певні відмінності сутності понять шахрайства та інших фінансових порушень, — звісно, що і методика доказовості таких фактів дещо різниться. Зокрема, основна відмінність (особливість) шахрайства, як вже було відмічено раніше, — це навмисність дій чи отримання вигоди від допущення порушень.

Щоб підтвердити чи спростувати навмисність дій при допущенні того чи іншого порушення, що призвели до втрати ресурсів (напрацювати необхідну доказову базу вчинення шахрайства), необхідно провести комплекс дій дізнання та досудового слідства, зокрема допитати причетних до цього осіб; провести необхідні слідчі дії; здійснити ряд оперативних-розшукових заходів; за необхідності, провести обшук (вїмку), очну ставку, кваліфікувати злочин тощо.

Хоча відомо є і такі види порушень, що прямо свідчать про навмисність дій (отриману вигоду безпосередньо порушником) та не потребують додаткових доказів, наприклад, безоплатне (в порушення законодавства) відчуження керівником державної установи на користь себе майна... Але таких злочинів зараз практично не знайдеш... Так відкрито зараз не крадуть...

З цього питання начальник КРУ в м. Києві М.Діба має наступну думку. Нормативними документами, які регламентують діяльність органів ДКРС, передбачено, що органи Служби проводять інспектування, яке полягає в документальній і фактичній перевірці фінансово-господарської діяльності об'єкта контролю і здійснюється у формі ревізії. Ці дії повинні забезпечити виявлення та фіксування в акті фактів порушення законодавства, встановлення винних у їх допущенні посадових і матеріально-відповідальних осіб, а не доводити умисність вчинення правопорушення.

Але у разі виявлення фактів порушення вимог чинного законодавства, що стали наслідком отримання третіми особами матеріального доходу (благ), доказ навмисності не потрібен, бо факт фінансового шахрайства — очевидний.

Проте, такі висновки у практиці контрольно-ревізійної роботи не застосовуються. Доказовість свідомої чи несвідомої, умисної чи неумисної дії, тобто доказовість фінансового шахрайства (отримання особами

певних вигод у власних інтересах), належить лише правоохоронним органам, яким і передаються матеріали контрольних заходів для прийняття відповідних рішень.

Крім того, як показує практика контрольно-ревізійної роботи, порушення фінансової дисципліни допускаються посадовцями на об'єктах контролю не лише з умислу, а й через недбалість, незнання норм законодавства, арифметичні помилки.

Чинне законодавство, як правило, унеможливує проведення під час ревізії аналізу всіх ланок руху грошових потоків у процесі здійснення однієї і тієї самої фінансової операції. Це можна пояснити на такому прикладі: триває ревізія у замовника будівельних робіт, зустрічну звірку взаємних розрахунків проводимо у генерального підрядника. З'ясовуємо, що фактично роботи виконувалися ще й кількома субпідрядними організаціями. Однак чинне законодавство не дозволяє нам далі проводити контрольні дії.

Або ще приклад. Керівнику надано безвідсотковий кредит на купівлю житла. Умовою отримання кредиту визначено факт підписання договору купівлі-продажу житла. Однак кошти перераховано з рахунку підприємства на рахунок фізичної особи (директора). Потім він кладе ці кошти на депозит і протягом тривалого часу одержує додатковий дохід у вигляді відсотків.

Як відомо, методика доказування фінансового шахрайства відрізняється від методики документування фінансових порушень. Насамперед, різниця полягає в тому, що докази фінансового шахрайства можна отримати, провівши аналіз фінансової операції на економічний сенс. Аналогом такого аналізу можна назвати діяльність Державного комітету фінансового моніторингу України щодо операцій, які підлягають фінансовому моніторингу згідно із Законом України "Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинними шляхом" у частині формування узагальнених матеріалів за фактами сумнівних фінансових операцій. Ці матеріали "припускають", що кошти, які брали участь у фінансовій операції (групі фінансових операцій, пов'язаних між собою), можуть бути причетні до легалізації незаконно отриманих доходів.

Доказовість фактів фінансового шахрайства (як і сумнівних фінансових операцій) можлива лише в разі проведення слідчих дій (зокрема, із залученням показань свідків).

Нині органи ДКРС законодавчо обмежені в отриманні доказів щодо навмисного скоєння протиправних дій, привласнення грошових коштів, майна та майнових прав.

Іншу думку щодо особливостей методики виявлення фактів шахрайства має ще один учасник "Круглого столу" колишній начальник КРУ в Чернівецькій області М.Маринич. Така різниця зумовлена, зокрема, свідомим приховуванням зловмисниками суті фінансових операцій.

Часто в реалізації таких схем бере участь велика кількість суб'єктів господарювання, значна частина яких не підконтрольна органам ДКРС. Розкриття схем фінансового шахрайства ускладнюється також відсутністю учасників господарських відносин за їх юридичними адресами, знищенням або ненаданням документів, необхідних для проведення контрольних заходів, іншою протидією з боку об'єктів контролю. Контрольно-ревізійні працівники часто неспроможні розв'язати ці питання без допомоги правоохоронних органів.

Як правило, для розкриття ланцюжка суб'єктів, задіяних у схемах фінансового шахрайства, необхідно провести позапланові ревізії у суб'єктів господарювання, які спочатку не планувалися для контролю, або ж зустрічні звірки, па що органи ДКРС не мають належних правових підстав.

На відміну від порушень, пов'язаних з фінансовим шахрайством, інші фінансові порушення, як правило, можна повністю встановити і якісно задокументувати, користуючись документами лише одного об'єкта контролю або шляхом проведення односторонніх зустрічних звірок.

Проаналізувавши думки учасників "Круглого столу" та вивчивши сутність поняття "фінансове шахрайство", можна зробити наступні висновки. Методика дослі-

дження фінансового шахрайства, поміж всього, повинна передбачати і методи проведення ревізії, і методи, які застосовуються правоохоронними органами.

Як вже зазначалося раніше, під час встановлення й документування фактів фінансового шахрайства необхідно довести факт навмисного здійснення фінансових порушень і "прив'язати" їх до конкретної особи чи осіб.

Тому в методиці виявлення й документування фінансового шахрайства мають бути прописані додаткові оперативні дії із з'ясування осіб, які вдовольнили свої інтереси.

Теперішні повноваження Служби унеможливають здійснення такої роботи самостійно, без допомоги правоохоронних органів.

Тож методика виявлення фінансових порушень, яка нині використовується органами ДКРС, стала однією з ланок загального ланцюга виявлення фінансового шахрайства, поєднуючи в собі і ланки, що передбачають залучення експертів, правоохоронних органів, органів ДПА та інших.

На перший погляд за нинішніх повноважень, наданих Службі, здійснення функцій з виявлення фактів фінансового шахрайства неможливе, оскільки цей процес найбільше залежить від правоохоронних органів. Головною перешкодою у виявленні фактів шахрайства навіть у межах сучасних повноважень ДКРС є вимога про завчасне повідомлення об'єкта контролю про початок контрольного заходу. Цим нівелюється раптовість ревізійних дій, насамперед — інвентаризації грошових коштів і майна.

Отже, для отримання Службою повноважень займатися виявленням та доказуванням фактів фінансового шахрайства необхідні відповідні зміни до чинного законодавства, тобто приведення його у відповідність із європейськими стандартами.

Тому останнім часом поширені ідеї утворення на базі ДКРС окремого органу, уповноваженого для виявлення та протидії фінансовому шахрайству.

Безумовно, такий орган повинен бути наділений новими повноваженнями, які суттєво відрізняються від тих, що їх має нині Служба. Він повинен бути мобільним щодо організації значної кількості тематичних контрольних заходів, у тому числі щодо суб'єктів господарювання, не підконтрольних на сьогодні органам ДКРС. Звичайно, такий орган повинен мати доступ до будь-якої інформації, зокрема тієї, що становить банківську чи комерційну таємницю.

Образно кажучи, цей орган має і посісти проміжне місце між нинішніми службами фінансового контролю та правоохоронними органами. Його фахівці повинні поєднати у собі, з одного боку, спеціальні економічні знання, притаманні контрольно-ревізійним працівникам, і напрацьовані роками в органах ДКРС методи документування фінансових порушень, а з другого боку — оперативність в організації контрольної роботи, притаманну правоохоронцям.

Такий орган має координувати і спрямовувати роботу в зазначеному напрямі. А більшість дій мають проводити відповідні контрольно-ревізійні підрозділи.

Тому реформу слід проводити так, щоб розширити можливості органів ДКРС виявляти ширше коло порушень з ознаками зловживань чи фінансового шахрайства.

Ще одне обґрунтування того факту, що у Служби недостатньо повноважень, щоб довести навмисність того чи іншого порушення законодавства, що спричинило шкоду (збитки), — це відсутність права проводити дізнання та досудове слідство.

Отже, в нинішніх умовах Службі доводиться лише констатувати факт порушення та робити висновок про наявність нанесеної внаслідок цього шкоди (збитків). Водночас вважаю, що органи ДКРС (без доведення факту навмисних дій) можуть говорити про порушення, які мають ознаки шахрайства, а матеріали ревізій, якими встановлені такі факти, для розслідування обставин порушення та доведення фактів шахрайства передавати правоохоронним органам.

З урахуванням цього до прикладів порушень з ознаками шахрайства, встановлених КРУ, можна було б віднести, всі факти незаконного використання коштів і май-

на, що спричинили шкоду (збитки), недостачі коштів і майна внаслідок розкрадання чи неналежного їх збереження, факти порушень законодавства, що спричинили недоотримання державою чи державною інституцією ресурсів.

Питання необхідності надання Службі повноважень щодо здійснення дізнання та досудового слідства за фактами фінансових порушень для доведення факту шахрайства залишається на сьогодні дискусійним.

З одного боку, створення у складі органів державної контрольно-ревізійної служби підрозділів з розслідування шахрайства дозволить зосередити в одній структурі функцію контролю за використанням державних ресурсів, подалше розслідування фактів порушень та водночас доведення справи до суду. Це сприятиме визначенню єдиної стратегії боротьби зі злочинами та запобігати відмиванню "брудних" коштів у державному секторі.

З іншого боку, утворення у складі Служби таких підрозділів (а за своєю суттю це будуть підрозділи фінансової міліції за аналогією з податковою міліцією) може призвести до дублювання їх функцій з органами внутрішніх справ, прокуратури чи інших правоохоронних органів. Крім цього, спеціалізація кожного з органів на своїй функції (виявлення порушення та подальше їх розслідування) сприятиме якості їх виконання.

Міжнародна практика знає про ефективність виконання функцій виявлення та розслідування фактів шахрайства як у випадку коли вони сконцентровані в одному органі, так і в різних органах. Що буде краще для України? — залишається питанням. Це потребує додаткового вивчення, аналізу та дискусій.

У цілому ж вважаю, що "плюс", який зможе отримати Україна після зміни підходів до інспектування та перетворення його в інструмент з виявлення шахрайства (порушень з ознаками шахрайства), залежить не від того, чи отримає Служба додаткові повноваження на здійснення слідства. Основною перевагою буде-відмова від здійснення численних планових ревізій за принципом їх періодичності (контролю за ради контролю) та здійснення позапланових ревізій на основі ризиків щодо ймовірності допущення фактів шахрайства. Це, в свою чергу, змістить фокус інспектування від всіх видів порушень (в тому числі незначних помилок, недоліків, що не спричинили шкоди) до виявлення лише суттєвих порушень з ознаками шахрайства. Зазначене не лише підвищить якість та дієвість інспектування, а також значно зменшить державні витрати на його забезпечення.

Звісно, для цього необхідно ще багато зробити — працювати методикою накопичення та аналізу ризиків в діяльності об'єктів контролю, забезпечити оперативність та раптовість проведення ревізій. Останнє, зокрема, передбачає внесення змін до закону про Службу... Але це предмет уже іншої розмови...

## ВИСНОВОК

Проаналізувавши можливі зміни підходів до вітчизняного державного фінансового контролю з метою удосконалення системи виявлення фактів фінансового шахрайства, можна зробити наступні висновки.

1. Зважаючи на євроінтеграційну складову політики України, в державі назріла необхідність перегляду вітчизняної термінології, пов'язаної з поняттям "шахрайство", та наближення її до термінології країн Європейського Союзу.

У вітчизняній практиці під фінансовим шахрайством розуміють лише ті дії посадових осіб, які призвели до заволодіння чужим майном шляхом свідомого порушення законодавства, обману чи зловживання довірою.

У більшості країн-членів ЄС до фінансового шахрайства зараховують порушення, допущені свідомо чи внаслідок бездіяльності з метою отримання посадовою особою власної вигоди чи створення вигоди третім особам, що призвели або призведуть до шкоди внаслідок втрати державних ресурсів чи їх недоотримання.

Як бачимо, європейське розуміння цього поняття дещо ширше і не передбачає обов'язкової наявності факту заволодіння майном на час документування порушення. Такий підхід дозволяє оцінювати порушення як фінансове шахрайство під час інспектування, належно його до-

кументувати, а відтак, активніше проводити попереджувальну роботу з недопущення втрат державних ресурсів.

2. Незаперечним є те, що контрольно-ревізійні підрозділи органів ДКРС мають певний досвід виявлення й документування операцій з ознаками фінансового шахрайства.

Водночас питання створення окремого підрозділу в органах ДКРС, наділеного правами дізнання та досудового слідства, є дискусійним. Зважаючи на сьогоднішні реалії в державному управлінні, брак коштів на утримання органів державної влади, оптимальною є переорієнтація діяльності органів ДКРС на виявлення порушень з ознаками фінансового шахрайства. Зміна фокусу дослідження від бухгалтерських помилок до порушень, які призводять до масштабних втрат державних і комунальних фінансових ресурсів.

При цьому нагальної потреби у терміновому, принаймні на даний час, утворенні у складі ДКРС правоохоронного органу — аналогу податкової міліції немає.

Створення ж Україні європейського аналогу OLAF чи його представництва AFCOS є також недоречним до моменту вступу України в Європейський Союз. Оскільки основна функція зазначеного органу — контроль за використанням коштів та фондів ЄС.

3. В органах ДКРС є розуміння необхідності розвитку інспектування в напрямі підвищення його дієвості як інструменту виявлення й документування порушень з ознаками шахрайства. Відповідна ціль передбачає підвищення оперативності інспектування та перехід до проведення його на підставі аналізу ризиків у діяльності об'єктів контролю; зміну спрямованості інспектування як виду діяльності на виявлення фактів шахрайства у європейському розумінні.

Водночас слід зазначити, що вже нині у процесі ревізій можна й потрібно досліджувати питання з підтекстом на фінансове шахрайство — щодо делегування підконтрольними установами своїх повноважень іншим суб'єктам господарювання, монополізації окремими суб'єктами господарювання сфери реалізації товарів (робіт, послуг) підконтрольних установ, участі підконтрольних установ у схемах мінімізації сплати податків, надання нетипових послуг, використання негрошових форм розрахунків та ін.

Документування в актах фактажу з цих питань дасть можливість при підготовці інформації уряду чи правоохоронним органам робити висновки: є на об'єкті контролю факти, що можуть свідчити про фінансове шахрайство чи їх немає.

## Література:

1. Конвенцію щодо захисту фінансових інтересів Європейських співтовариств: Акт Ради ЄС від 26 липня 1995 року: [www.liga.net](http://www.liga.net).
2. Концепція розвитку державного внутрішнього фінансового контролю: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 травн. 2005 р. № 158-р: [www.liga.net](http://www.liga.net).
3. Кримінальний кодекс України: Закон України від 5 квітня 2001 р. № 2341-III: [www.liga.net](http://www.liga.net).
4. Лімська декларація керівних принципів контролю: прийнята IX Конгресом Міжнародної організації вищих контрольних органів (INTOSAI) у жовтні 1977 р.: [www.liga.net](http://www.liga.net).
5. План дій Україна — Європейський Союз: схвалений Кабінетом Міністрів України 12.02.2005 р. та Радою з питань співробітництва між Україною і Європейським Союзом 21.02.2005 р.: [www.liga.net](http://www.liga.net).
6. План заходів щодо реалізації положень Концепції розвитку державного внутрішнього фінансового контролю на 2005—2009 роки: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 16 листоп. 2005 р. № 456-р: [www.liga.net](http://www.liga.net).
7. Про державну контрольно-ревізійну службу в Україні: Закон України від 26 січ. 1993 р. № 2939: [www.liga.net](http://www.liga.net).
8. Стефанюк І.Б. Фінансове шахрайство у III тисячолітті: суть і методика виявлення // Фінансовий контроль. — 2009. — № 2. — С. 28—35.

Стаття надійшла до редакції 22.04.2011 р.