

ПРОТИДІЯ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ ДОХОДІВ, ОДЕРЖАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ У БЮДЖЕТНІЙ СФЕРІ, ЯК ДЕРЖАВНИЙ МЕХАНІЗМ ДЕТІНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ

COUNTERACTION TO THE LAUNDERING OF THE PROCEEDS FROM CRIME IN THE PUBLIC SECTOR, AS THE STATE MECHANISM REDUCING THE SHADOW ECONOMY

Наталія ПОПЛЕВІЧЕВА,
 Національний інститут стратегічних досліджень,
 начальник Управління Державної служби
 фінансового моніторингу України



Nataliya POPLEVICHEVA,
 National Institute for Strategic Studies,
 Head of Department of the State Financial
 Monitoring Service of Ukraine

Бюджетна система (навіть у країнах зі стабільною економікою) завжди була привабливою сферою фінансових порушень, що мають наслідком розкрадання бюджетних коштів та їх наступну легалізацію з метою приховування злочинного походження. Зловживання в бюджетній сфері не тільки призводять до втрат бюджету, а й підривають довіру до державної влади як суб'єкта управління державними фінансами, ставлять під загрозу стабільність економіки країни.

В умовах дефіциту фінансових ресурсів питання посилення державної політики запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом у бюджетній сфері, набуває особливої актуальності й останнім часом є об'єктом постійної уваги з боку міжнародних організацій та урядів країн світу.

Про актуальність проблематики свідчить також статистика. Так, за даними Рахункової палати України, в ході проведення контрольно-аналітичних та експертних заходів у 2011 році виявлено бюджетних правопорушень незаконного та неефективного використання коштів Державного бюджету України й державних цільових фондів на загальну суму 23 млрд. 456,6 млн. грн., з яких незаконне, у тому числі нецільове використання коштів, яке передбачає кримінальну відповідальність, становить 9 млрд. 726,2 млн. грн. [1]. Згідно із звітною інформацією Державної служби фінансового моніторингу України (спеціально уповноваженого органу з питань запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом) за 2011 рік за результатами здійсненого аналізу інформації про фінансові операції, пов'язані з можливим розкраданням бюджетних коштів, було підготовлено та надіслано правоохоронним органам 37 матеріалів [2].

Для дослідження питання використовувались законодавчі акти, рішення

Уряду України, аналітичні дані державних органів, що залучені до національної системи запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, праці вітчизняних і зарубіжних науковців та практиків, які звертались до проблем відмивання коштів злочинного походження, в тому числі як одного із аспектів детінізації економіки, а також

документи й дослідження провідних міжнародних організацій у цій сфері (FATF – Міжнародна група розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням доходів («Financial Action Task Force on Money Laundering»), ЄАГ – Євразійська група з протидії легалізації злочинних доходів та фінансуванню тероризму). Однак попри значний досвід та запроваджені міжнародні стандарти розбудови національних систем боротьби з відмиванням коштів кожна країна є унікальною у своєму розвитку, тому й набір інструментів державного регулювання також має свої особливості.

Метою статті є дослідження найбільш поширених схем розкрадання бюджетних коштів, визначення найуразливіших сфер бюджетної системи з точки зору можливості здійснення фінансових злочинів та легалізації коштів, одержаних злочинним шляхом, а також визначення можливих рекомендацій щодо державного регулювання, спрямованих на виявлення й попередження зловживань і легалізації коштів злочинного походження в бюджетній сфері.

Для предметного дослідження перш за все визначимо понятійну складову легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом. Відповідно до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом» під відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом, розуміються «будь-які дії, пов'язані з коштами (власністю), одержаними (здобутими) внаслідок вчинення зло-

У статті розглядається проблематика протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом у бюджетній сфері, як державний механізм детінізації економіки. Основними напрямками дослідження є:

□ *визначення уразливих місць державного фінансування з точки зору існування ризиків, пов'язаних із розкраданням державних коштів;*

□ *розробка рекомендацій і заходів, спрямованих на запобігання злочинів, пов'язаних із розкраданням та відмиванням державних коштів.*

Автором здійснено аналіз негативного впливу корупції та злочинів, пов'язаних із розкраданням бюджетних ресурсів, розроблено схему етапів здійснення правопорушень, що мають наслідком розкрадання бюджетних коштів та подальшу їх легалізацію у розрізі стадій бюджетного процесу: складання й прийняття рішення про бюджет (планування), виконання бюджету, формування звітів та фінансовий аналіз. За результатами дослідження визначено найбільш поширені види зловживань з державними ресурсами, найбільш уразливі сфери державного фінансування з точки зору наявності ризиків, пов'язаних із розкраданням державних коштів, а також розроблено рекомендації, спрямовані на запобігання злочинам, пов'язаним із розкраданням та відмиванням державних коштів.

The article examines the problems of counteraction to the laundering of the proceeds from crime in the public sector, as the state mechanism reducing the shadow economy. The principal trends of the study are:

□ *identifying vulnerabilities in public funding in view of the risks associated with embezzlement of public funds;*

□ *development of recommendations and measures for prevention of crimes associated with embezzlement and laundering of proceeds from embezzlement.*

The author carried out the review of negative impact of corruption and crimes involving embezzlement of public funds, developed a scheme for the implementation phase of the crimes involving embezzlement of public funds and their subsequent legalization in terms of stages of the budget process: the preparation and decision-making on budget (planning), budget execution, reporting and financial analysis. The study identified the most common frauds with public funds, vulnerabilities in public funding in view of the risks associated with embezzlement of public funds and developed recommendations for prevention of crimes associated with embezzlement and laundering of proceeds from embezzlement.

Рис. 1. Етапи відмивання коштів



1- Розміщення; 2 – Розшарування; 3- Інтеграція

Джерело: див. п.5 списку літератури

чину, спрямовані на приховування джерел походження зазначених коштів (власності) чи сприяння особі, яка є співучасником у вчиненні злочину, що є джерелом походження зазначених коштів (власності)» [3]. Це визначення відповідає нормам Конвенції Ради Європи ETS №141 про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом (Страсбурзька конвенція) [4], що прийнята 8 листопада 1990 року.

Типовий механізм відмивання злочинних коштів згідно з рекомендаціями FATF прийнято умовно розділяти на три основні етапи (стадії): розміщення, розшарування та інтеграція (рис. 1).

На етапі *розміщення* злочинно отримані доходи (в першу чергу готівка) перетворюються на ліквідні активи у формі валюти, цінних паперів, нерухомості тощо, а також фізично переміщуються від їх істинних джерел походження (часто за межі країни). Розміщення може здійснюватись через кредитно-фінансові установи, такі як банки, інвестиційні, страхові, фондові компанії, кредитні спілки тощо, а також через установи нефінансового сектору (ресторани, готелі, комісійні, ремонтні установи, антикварні, ювелірні магазини, гральні заклади, будівельні фірми тощо).

Етап розміщення готівки є найбільш «слабкою» ланкою в процесі відмивання коштів, оскільки з цього часу вони можуть потрапити в поле зору державних органів, що реалізують відповідні функції у сфері запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, і є максимально вразливими при перевірці їх походження.

Під час *розшарування* на другій стадії легалізації злочинних доходів відбувається їх трансформація в різноманітні активи та подальше розсіювання з метою маскування реальних джерел походження капіталів.

Це може відбуватися за допомогою таких операцій, як переказ депонованої готівки та її переведення в інші фінансові інструменти (цінні папери, дорожні чеки тощо), поштові перекази, електронні платежі через Інтернет, інвестиції в нерухомість та легальний бізнес (особливо в сферу туризму та відпочинку), перепродаж товарів високої цінності й фінансових інструментів. Здійснення таких операцій суттєво спрощується з огляду на існування в ряді зарубіжних країн банків (насамперед офшорів), які не зацікавлені в наданні правоохоронним органам інформації про своїх клієнтів та не зобов'язані згідно з місцевим законодавством реагувати на запити про стан рахунків своїх клієнтів (за винятком наявності звинувачення у відмиванні).

Типовим інструментом, який використовується при розшаруванні, є підставні компанії, зареєстровані в офшорних зонах, підставні особи, втрачені або підроблені паспорти, інші документи, які приховують реальні джерела, власників та місця розташування незаконно отриманих доходів. Такі фінансові операції з ознаками відмивання виявити вкрай складно завдяки використанню численних договорів прикриття та гранично малого строку діяльності підставних фірм. Ще складніше їх виявити в разі переведення кримінальних активів через декілька країн, через рахунки фірм, які потім зникають («фірми-одноденки»), тобто так звані «розрив ланцюга», а також з використанням цінних паперів на пред'явника.

На заключному етапі процесу легалізації – *інтеграції* – злочинно набутих коштом надається легальний вигляд, тобто легальне джерело походження, вони інвестуються в легальну економіку

з метою уникнення підозр стосовно законності їх походження. Серед *методів інтеграції* слід назвати такі:

□ придбання збиткового підприємства, яке є збитковим, та фальсифікація позитивного фінансового результату за рахунок незаконних доходів;

□ придбання нерухомості (наприклад, в яку були інвестовані незаконно отримані кошти) й отримання доходу від продажу, що вважається законним;

□ надання коштам нелегального походження вигляду законно отриманих позичкових коштів через підставні компанії, коли кредитором виступає контрольована злочинцями компанія;

□ викривлення цін зовнішньоторговельних угод при інтеграції незаконних доходів в економіку (тобто завищення в документах, які ввозяться до країни, грошових сум з метою виправдання вкладень відповідних сум у банках або завищення обсягів експорту з метою обґрунтування отримання відповідних сум з-за кордону);

□ внесення готівки на рахунок з метою надання грошам вигляду доходів від продажу;

□ використання банківських рахунків іноземної або спільної фірми з метою маніпулювання грішми у вигляді надання позичок, оплати акредитивів, виплати гонорару за консультації, читання лекцій, проведення платежів за фальшивими угодами або за фіктивні послуги, виплата заробітної плати або комісійних окремим особам або компанії;

□ декларування грошей під виглядом виграшу в казино чи через лотерею;

□ отримання кредиту під заставу незаконно набутого майна та розміщення доходів у легальній банківській системі.

Слід зазначити, що легалізація «брудних коштів» на практиці не обов'язково включає всі перераховані етапи. При застосуванні простіших форм відмивання розглянуті вище етапи відмивання можуть зливатися. Але частіше прості схеми легалізації незаконно отриманих доходів використовуються в комплексі, являючи собою більш складні, заплутані багатоланцюгові операції.

Будь-якій схемі легалізації «брудних коштів» передують злочин (предикат), який має наслідком розкрадання коштів, оскільки саме маскування злочинного походження таких коштів для введення їх в офіційний обіг становить основну мету процесу легалізації. Як зазначалось, у нашій статті ми зупинимось на аспектах та схемах розкрадання й подальшої легалізації коштів у бюджетній сфері.

Згідно із дослідженнями, проведеними ЄАГ [6], найпоширенішими *видами фінансових злочинів, пов'язаних із розкраданням державних коштів*, є:

1. Розкрадання державних коштів при проведенні ремонтно-будівельних робіт за державними контрактами.

Основні *інструменти*: завищення вартості будівельних матеріалів, послуг, робіт; укладення фіктивних договорів на виконання послуг, поставка товарів, які насправді не здійснювалися; включення в акти прийому-передачі робіт, які насправді не здійснювалися.

2. Розкрадання при здійсненні державних закупівель на державному, регіональному й муніципальному рівнях.

Основні *інструменти*:

□ закупівля товарів для потреб державних установ за заздалегідь обумовленими (як правило, завищеними) цінами;

□ закупівля товарів для потреб державних установ за допомогою маніпулювання якістю й обсягом закупівель;

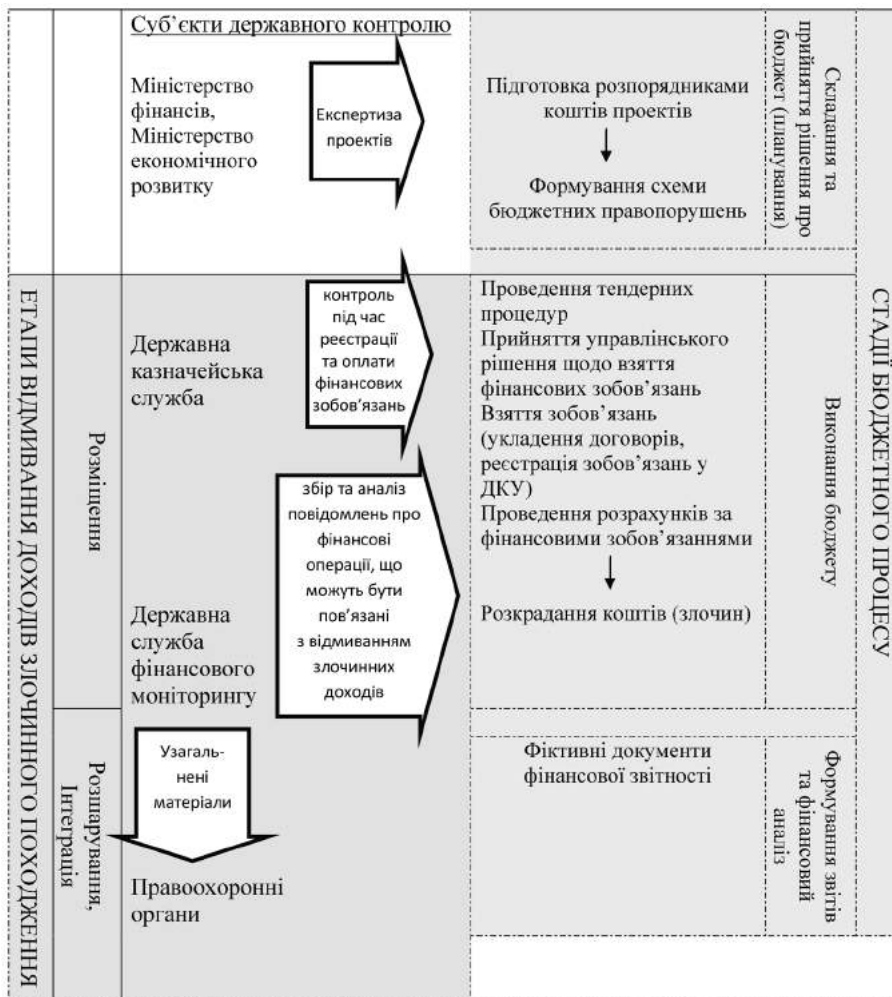
□ визнання переможцями державних тендерів заздалегідь визначених компаній; участь у конкурсі двох і більше афілійованих компаній;

□ двоє чи більше конкурентів мають спільне підприємство, навіть незважаючи на те, що як мінімум один з них міг би окремо подати заявку на самостійне виконання підяду;

□ проведення фіктивних тендерів без фактичної поставки товарів, послуг.

Серед інших способів розкрадання державних коштів слід також вказати на такі поширені способи, як: незаконне повернення

Рис. 2. Етапи правопорушень, що мають наслідком розкрадання бюджетних коштів та подальшу їх легалізацію, у розрізі стадій бюджетного процесу



Джерело: розроблено автором

з бюджету ПДВ; шахрайство з позиками та кредитами, наданими іноземними державами й організаціями, шляхом підробки фінансових і звітних документів; покриття за рахунок бюджетних коштів витрат сторонніх юридичних і фізичних осіб.

1. Основні механізми, що найбільш часто використовуються при легалізації доходів, отриманих у результаті розкрадання державних коштів:

- кредитні організації;
- фірми-одноденки;
- офшорні фірми;
- ріелтори й дилери (особливо це стосується зарубіжних посередників, оскільки заключний етап відмивання державних коштів та корупційних доходів найчастіше проходить в інших країнах, при цьому значна частина їх вкладається в нерухомість, дорогі об'єкти (яхти, авто тощо);
- брокери;
- великі корпорації та промислові підприємства (в цьому випадку відмивання, як правило, здійснюється шляхом вкладення злочинних грошей у придбання пакетів акцій підприємства, в частку в статутному капіталі).

З огляду на те, що правопорушення в бюджетній сфері, які мають наслідком розкрадання коштів, відбуваються, як правило, під виглядом або в процесі законних господарських операцій, стає зрозумілим, що в основі таких порушень лежить корупційне зловживання, оскільки вчинити такі операції або дати розпорядження на їх вчинення можуть лише особи, наділені певними посадовими повноваженнями. Зазначимо, що відповідно до Бюджетного кодексу [7] управління та розпорядження бюджетними коштами

в Україні здійснюється розпорядниками бюджетних коштів – бюджетними установами в особі керівника, уповноваженими на отримання бюджетних асигнувань, взяття бюджетних зобов'язань та здійснення витрат бюджету.

В Україні рівень корупції є досить загрозливим, зважаючи на результати дослідження, проведеного міжнародною організацією Transparency International за 2011 рік. У рейтингу, де рівень корупції оцінюється за шкалою від 0 до 10 балів, у якій 0 означає тотальну корумпованість держави, а 10 – фактичну відсутність корупції, Україна отримала 2,3 бали (в минулому році – 2,4), посівши поруч із Таджикистаном 152-е місце за рівнем корупції серед 182 країн світу [8].

Якщо розглядати етапи виникнення та здійснення правопорушень, що мають наслідком розкрадання бюджетних коштів та подальшу їх легалізацію в розрізі стадій бюджетного процесу (складання та прийняття рішення про бюджет (планування), виконання бюджету, формування звітів та фінансовий аналіз) (рис. 2), то слід зазначити, що, як правило, схема майбутнього правопорушення й відмивання коштів злочинного походження формується ще на стадії планування бюджету. Особливо це стосується напрямів діяльності, що здійснюються за підтримки держави в рамках виконання державних цільових програм та які пов'язані зі значними ресурсовкладеннями, насамперед таких сфер, як національна оборона, будівництво, житлово-комунальне господарство, охорона здоров'я, паливно-енергетичний комплекс.

Безпосередньо розкрадання коштів та початок ланцюга легалізації (відмивання) «брудних» коштів відбувається на стадії виконання бюджетного процесу, під час якого здійснюються процедури закупівлі, взяття зобов'язань та власне трансформації легальних бюджетних коштів (при переведенні їх на користь третіх осіб) у такі, що мають ознаки розкрадання. І саме на цій стадії, крім контролю з боку Державної казначейської служби, такі фінансові операції, якщо вони мають ознаки відмивання «брудних» коштів, підлягають фінансовому моніторингу з боку Державної служби фінансового моніторингу.

Державна служба фінансового моніторингу є спеціально уповноваженим органом у національній системі протидії відмиванню доходів, одержаних злочинним шляхом та фінансуванню тероризму, створеній в Україні, яка складається з двох рівнів: первинний та державний фінансовий моніторинг (суб'єкти якого забезпечують регулюючі й наглядові функції щодо суб'єктів первинного фінансового моніторингу певного сегменту).

Суб'єкти первинного фінансового моніторингу, до яких належать фінансові установи (банки, страховики, кредитні спілки, ломбарди, товарні, фондові біржі, професійні учасники ринку цінних паперів, інші установи, що здійснюють фінансові операції з переказу грошей), та представники окремих нефінансових установ і професій (нотаріуси, адвокати, аудиторі, аудиторські фірми, фізичні особи-підприємці, які надають бухгалтерські послуги, суб'єкти господарювання, ріелтори, інші фізичні та юридичні особи, які здійснюють готівкові операції на суму, що перевищує 150 тис. грн.) є своєрідним первинним фільтром для фінансових

Таким чином, за результатами тематичного дослідження механізмів здійснення фінансових злочинів та легалізації коштів, одержаних злочинним шляхом у бюджетній сфері, можна зробити висновки про таке:

1. Найбільш уразливими з точки зору розкрадання бюджетних коштів та подальшої їх легалізації є сфери, пов'язані зі значними ресурсовкладеннями, особливо тими, що здійснюються за підтримки держави в рамках виконання державних цільових програм або пов'язані з виділенням коштів, спрямованих на боротьбу з наслідками стихійних лих і катастроф тощо, зокрема: національна оборона, будівництво, житлово-комунальне господарство, охорона здоров'я, паливно-енергетичний комплекс, освіта.

2. До числа інструментів, що найбільш часто використовуються при легалізації доходів, отриманих у результаті розкрадання державних коштів в Україні, доцільно віднести:

□ **готівкові гроші** – конвертування в готівку використовується як один з найпоширеніших способів відділення викрадених коштів від викрадача;

□ **банківські перекази та депозити** – як початковий етап розкрадання у держави коштів;

□ **цінні папери** – використовуються як один з етапів відмивання через купівлю високоліквідних цінних паперів, пакетів акцій підприємств на гроші, отримані в результаті розкрадання, при цьому використання цінних паперів може здійснюватися як на етапі розшарування злочинних доходів, так і на заключному етапі їх інтеграції;

□ **векселі** – завдяки можливості безготівкового переміщення грошових коштів з рахунку на рахунок, приховуючи справжній характер операцій за угодами з купівлі / продажу векселів та відсутності потреби в державній реєстрації операцій з векселями, злочини, пов'язані з використанням векселів, завдають найбільшої шкоди економічним інтересам держави й окремих власників.

□ **фіктивні договори, документи фінансової звітності, чеки, дебетові та кредитні картки, дорогоцінні метали (зокрема золото), нерухоме майно, предмети розкоші тощо.**

3. Однією з головних складових злочинів у бюджетній сфері, що мають наслідком розкрадання коштів, є корупційна складова, оскільки в переважній більшості випадків розкрадання коштів здійснюються за участю державних посадових осіб, які мають повноваження розпоряджатися державними коштами.

4. Більшість бюджетних правопорушень, що мають наслідком розкрадання бюджетних коштів і передують першому етапу схеми легалізації «розміщення», виникають на стадії виконання державного бюджету, особливо під час організації та проведення державних закупівель, тому потребують посиленого контролю.

5. В Україні не запроваджено дієвого механізму відстеження фінансових операцій бюджетних установ на предмет їх належності до відмивання злочинних доходів на первинній стадії перерахування бюджетними установами державних коштів за надані послуги, поставлені товари через органи Державної казначейської служби.

Виходячи із викладеного, можна визначити певні рекомендації щодо державного регулювання, спрямовані на виявлення й попередження зловживань та легалізації коштів злочинного походження в бюджетній сфері:

1. **На законодавчому рівні** з питань запобігання та протидії корупції визначення норм щодо:

□ встановлення державного контролю над законністю великих витрат осіб, що заміщають державні посади;

□ введення обмежень і заборон (заморожування рахунків) на можливість розпорядження майном посадовими особами, звинуваченими у вчиненні злочину.

2. **З боку державних органів, що мають регулюючі та контрольні функції:**

□ розробка індикаторів (критеріїв) підозрілості фінансових операцій з використанням державних коштів, які, зокрема, можуть

бути використані фінансовими організаціями під час внутрішнього контролю з метою виявлення таких операцій;

□ з метою виявлення підозрілих учасників та проведення конкурсних процедур організувати моніторинг державних контрактів шляхом інтеграції в національну інформаційну систему протидії відмивання (легалізації) коштів, одержаних злочинним шляхом, відомостей щодо державних контрактів.

2. **На рівні суб'єктів, що здійснюють фінансові операції:**

□ відповідно до вимог 12-ї Рекомендації FATF [9] запровадження серед суб'єктів первинного фінансового моніторингу процедури посиленого внутрішнього контролю щодо фінансових операцій, що здійснюються політичними діячами і державними чиновниками, а також їх родичами або особами, які діють від їх імені, в тому числі щодо визначення джерел походження коштів або іншого майна посадових осіб, зокрема на основі індикаторів (критеріїв) підозрілості фінансових операцій з використанням державних коштів;

□ враховуючи, що розпорядники бюджетних коштів здійснюють фінансові розрахунки за зобов'язаннями через органи Державної казначейської служби, запровадження в цих органах механізму відстеження фінансових операцій бюджетних установ на предмет їх належності до відмивання злочинних доходів на первинній стадії перерахування бюджетними установами державних коштів за надані послуги, поставлені товари (можливо, шляхом віднесення органів Державної казначейської служби до окремої категорії суб'єктів первинного фінансового моніторингу).

ЛІТЕРАТУРА

1. Звіт Рахункової Палати України за 2011 рік [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/>
2. Офіційний сайт Державної служби фінансового моніторингу України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sdfm.gov.ua/>
3. Про внесення змін до Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом»: Закон України № 2258-VI від 18.05.2010 р. // Відомості Верховної Ради. – 2010. – № 29. – Ст. 392.
4. Конвенція Ради Європи про відмивання, пошук, арешт та конфіскацію доходів, одержаних злочинним шляхом (Страсбурзька конвенція) №141 від 8 листопада 1990 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sdfm.gov.ua/>
5. Гуржій С. Г., Янушевич Я. В., Феценко О. Ю., Ковальчук А. Т. та ін. Боротьба з відмиванням коштів: правовий, організаційний та практичний аспекти. – К.: Парлам. вид-во, 2005. – 216 с.
6. Легализация (отмывание) доходов, полученных в результате хищения бюджетных средств и злоупотребления должностными полномочиями руководителями организаций с государственной долей участия. Рабочая группа по типологиям ЕАГ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.eurasiangroup.org/ru/typology_research.php.
7. Бюджетный кодекс Украины [Текст] / Офіційний вісник України – 2010. – № 59 (13.08.2010), ст. 2047
8. Офіційний сайт Міжнародної неурядової організації по боротьбі з корупцією «Transparency International» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.transparency.org>, (BribePayersIndex 2011).
9. Офіційний сайт FATF [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fatf-gafi.org/>