

МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

Львівський державний університет внутрішніх справ

Інститут управління, психології та безпеки

Надія МАРУШКО

Контроль фінансових потоків

Курс лекцій

**Львів
2023**

УДК 658

Розглянуто на засіданні кафедри фінансів та обліку Інституту управління, психології та безпеки Львівського державного університету внутрішніх справ
(протокол від 12 червня 2023 року № 12)

Схвалено вченою радою Інституту управління, психології та безпеки
Львівського державного університету внутрішніх справ
(протокол від 13 червня 2023 року № 10)

Рекомендовано Науково-методичною радою Львівського державного
університету внутрішніх справ
(протокол від 20 червня 2023 року № 12)

Р е ц е н з е н т и:

Олександр БРАДУЛ, доктор економічних наук, професор, професор кафедри обліку і оподаткування, публічного управління та адміністрування Криворізького національного університету

Галина ВОЛЯНИК, кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри обліку і аудиту Національного лісотехнічного університету України

Укладач:

Марушко Н. С. Курс лекцій навчальної дисципліни «Контроль фінансових потоків» для підготовки здобувачів другого (магістерського) рівня вищої освіти галузі знань 07 «Управління та адміністрування» спеціальності 072 «Фінанси, банківська справа, страхування та фондовий ринок» Інституту управління, психології та безпеки та Центру післядипломної освіти, дистанційного та заочного навчання. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2023. 146 с.

Курс лекцій містить матеріал щодо змісту міжнародних стандартів контролю фінансових потоків, системи протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, і фінансування тероризму на національному та світовому рівні. В конспекті лекцій подано особливості організації державного фінансового контролю, досвіду фінансового контролю у зарубіжних країнах та аудиту ефективності.

Курс лекцій призначений для здобувачів вищої освіти економічних спеціальностей, аспірантів, викладачів закладів вищої освіти, працівників фінансових органів та установ.

The lecture notes provide information on the content of international standards for the control of financial flows, the system for combating money laundering and the financing of terrorism at the national and global levels. The lecture notes also include the specifics of organizing state financial control, the experience of financial control in foreign countries, and the audit of efficiency.

The lecture notes are designed for students pursuing higher education in economics, postgraduate students, university faculty members, and employees of financial institutions and organizations.

УМОВНІ ПОЗНАЧЕННЯ	5
ПЕРЕДМОВА	6
ТЕМА 1. МІЖНАРОДНІ АСПЕКТИ КОНТРОЛЮ ФІНАНСОВИХ ПОТОКІВ	7
1.1. Сутність та форми фінансових потоків. Нелегальні фінансові потоки.....	7
1.2. Міжнародні стандарти в системі контролю за нелегальними фінансовими потоками	18
1.3. Міжнародна практика фінансового контролю	23
1.4. Аналітичний інструментарій контролю міжнародних нелегальних фінансових потоків.....	25
Питання для самоконтролю	28
ТЕМА 2. МІЖНАРОДНА СИСТЕМА ПРОТИДІЇ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ ДОХОДІВ, ОТРИМАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ, І ФІНАНСУВАННЯ ТЕРОРИЗМУ	30
2.1 Способи та механізми легалізації злочинних доходів: сутність та передумови формування	30
2.2. Моделі легалізації (відмивання) злочинних доходів	33
2.3. Гармонізація правовим вимог системи протидії легалізації злочинних доходів.....	35
2.4. Міжнародні суб'єкти у сфері міжнародного співробітництва в розслідуванні відмивання коштів	41
Питання для самоконтролю	46
ТЕМА 3. УКРАЇНСЬКА СИСТЕМА ПРОТИДІЇ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ ДОХОДІВ, ОТРИМАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ.....	48
3.1. Особливості формування національної системи протидії легалізації(відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом	48
3.2. Основні функції та повноваження Держфінмоніторингу та його структура.....	52
3.3. Моніторинг фінансових операцій	57
3.4. Типологічні дослідження схем відмивання коштів та фінансування тероризму та діяльність академії фінансового моніторингу	62
Питання для самоконтролю	65
ТЕМА 4. НАЦІОНАЛЬНІ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ: ЗАГАЛЬНІ ТА ОСОБЛИВІ ХАРАКТЕРИСТИКИ	67
4.1. Принципи організації національних систем фінансового контролю	67
4.2. Умови ефективності організації фінансового контролю	70
4.3. Лімська декларація керівних принципів контролю	76
Питання для самоконтролю	80

ТЕМА 5. СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ.....	81
5.1. Державний фінансовий контроль в Україні: концептуальні засади ..	81
5.2. Види і форми фінансового контролю ..	87
5.3. Система державного фінансового контролю в Україні та його структура.....	93
Питання для самоконтролю ..	100
ТЕМА 6. ОРГАНІЗАЦІЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ЗА КОРДОНОМ ...	101
6.1. Основні підходи до організації та функціонування контролю в світовій практиці ..	101
6.2. Основи організації фінансового контролю в країнах західної Європи.....	106
6.3. Системи фінансового контролю в США та Канаді.....	113
Питання для самоконтролю ..	116
ТЕМА 7. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД АУДИТУ ЕФЕКТИВНОСТІ І ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ	117
7.1. Аудит ефективності та його зміст та роль в системі державного фінансового контролю	117
7.2. Зарубіжний досвід аудиту ефективності та його використання в Україні.....	123
7.3. Стратегічний державний аудит	125
Питання для самоконтролю	131
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ.....	132
ДОДАТКИ.....	136

УМОВНІ ПОЗНАЧЕННЯ

AML - протидія відмиванню коштів
 BEPS - Base erosion and Profit Shifting - Розмивання оподаткованої бази і виведення прибутку
 CFT- фінансування тероризму
 FATF - Група розробки фінансових заходів по боротьбі з відмиванням грошей
 Рекомендації FATF - Міжнародні стандарти з протидії відмиванню доходів та фінансуванню тероризму і розповсюдженню зброї масового знищення
 ICCS - (International Criminal Court) - Міжнародна класифікація злочинів
 INTOSAI (The International Organization of Supreme Audit Institutions) - Міжнародна організація вищих органів фінансового контролю
 MONEYVAL - Комітет експертів з оцінювання заходів боротьби з відмиванням коштів і фінансуванням тероризму
 StAR (Stolen Asset Recovery Initiative) - Ініціатива з повернення викрадених активів
 АРМА - Національне агентство України з питань виявлення, розшуку та управління активами, одержаними від корупційних та інших злочинів
 ВК - відмивання коштів
 ВРУ - Верховна Рада України
 ВС - Верховний Суд
 ГКУ - Господарський кодекс України
 ДБР - Державне бюро розслідувань
 Держфінмоніторинг - Державна служба фінансового моніторингу України (підрозділ фінансової розвідки України, ПФР України)
 ДПС України - Державна податкова служба України
 ЄС - Європейський Союз
 МВС України - Міністерство внутрішніх справ України
 МВФ - Міжнародний валютний фонд
 МВФ - Міжнародний валютний фонд
 НАБУ - Національне антикорупційне бюро України
 НАЗК - Національне агентство з питань запобігання корупції
 НФП - нелегальні фінансові потоки (IFFS)
 ОЕСР - Організація економічного співробітництва та розвитку
 ООН - Організація Об'єднаних Націй
 ПКУ - Податковий кодекс України
 ПФР - підрозділ фінансової розвідки
 РЄ - Рада Європи
 СБУ - Служба безпеки України
 УМ/ДУМ - узагальнений матеріал/додатковий узагальнений матеріал
 ЦК - Цивільний кодекс України

ПЕРЕДМОВА

Дисципліна «Контроль фінансових потоків» є важливим компонентом у формуванні знань і навичок стосовно ефективного управління соціально-економічними процесами на мікро- і макрорівнях. У сучасному світі, де глобалізація економічних зв'язків стає все більш незмінною реальністю, контроль фінансових потоків набуває особливої важливості як на державному, так і на глобальному рівнях.

Лекційний курс «Контроль фінансових потоків» відображає важливі аспекти, пов'язані з ефективним управлінням фінансами та протидією негативним явищам, таким як легалізація доходів, фінансування тероризму та інші фінансові злочини. Цей курс пропонує здобувачам глибше зрозуміти сутність фінансового контролю, його організацію, функції та інструменти, необхідні для ефективного управління фінансовими потоками.

Лекції в рамках цього курсу зосереджені на розгляді національних та міжнародних систем контролю та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванню тероризму. Здобувачі ознайомляться з основними принципами організації контролю та умовами його ефективності, а також здобудуть знання про механізм моніторингу фінансових операцій та типології схем відмивання коштів. Крім того, в рамках курсу буде зосереджено увагу на ролі відповідних національних та міжнародних організацій у забезпеченні співробітництва, обміну інформацією та координації дій у боротьбі з фінансовими злочинами.

Метою цього курсу є забезпечення здобувачами вищої освіти необхідних знань та навичок у галузі контролю фінансових потоків, щоб вони могли ефективно діяти як спеціалісти у сфері фінансової розвідки та приймати обґрунтовані рішення для запобігання фінансовим злочинам. Здобуті знання допоможуть розуміти сутність легалізації доходів, фінансування тероризму та інших злочинних дій, а також розпізнавати схеми відмивання коштів та нелегальні фінансові операції. Завдяки цьому курсу здобувачі набудуть навичок аналізу та оцінки ситуації, пов'язаних з фінансовим контролем, зможуть розробляти стратегії та заходи для ефективного протидії легалізації доходів та фінансуванню тероризму. Крім того, вони зможуть брати активну участь у співробітництві з національними та міжнародними організаціями для обміну інформацією та виявлення міжнародних фінансових злочинів.

Важливою перевагою конспекту лекцій є представлення доступного для здобувачів вищої освіти матеріалу, викладеного у логічній послідовності, а подані після кожного розділу питання для самоконтролю дозволять розширити свої знання та навички в галузі контролю фінансових потоків, підготувати їх до викликів і відповідальності у сучасному фінансовому світі.

ТЕМА 1. МІЖНАРОДНІ АСПЕКТИ КОНТРОЛЮ ФІНАНСОВИХ ПОТОКІВ

План

- 1.1. **Сутність та форми фінансових потоків. Нелегальні фінансові потоки**
- 1.2. **Міжнародні стандарти в системі контролю за нелегальними фінансовими потоками**
- 1.3. **Міжнародна практика фінансового контролю**
- 1.4. **Аналітичний інструментарій контролю міжнародних нелегальних фінансових потоків**

Ключові слова: фінансові потоки, нелегальні фінансові потоки, контроль, міжнародний контроль

1.1. Сутність та форми фінансових потоків. Нелегальні фінансові потоки

Управління соціально-економічними процесами на рівні держави або окремих підприємств передбачає використання фінансових ресурсів. Обсяг і напрями використання, їх потоки визначається масштабами діяльності. Скритий характер руху таких потоків в готівковій та безготівковій формі може бути використаний не за призначенням. Поряд з цим можливе неефективне використання коштів. Тому необхідний контроль законності, цільового характеру і ефективності використання фінансових потоків.

Фінансові потоки - це рух грошових коштів в рамках певної системи або організації. Вони відображають всі прибутки, витрати, інвестиції та інші операції, пов'язані з грошовими засобами, які входять або виходять з певного джерела. Фінансові потоки можуть бути виміряні на різних рівнях - в рамках підприємства, галузі, країни або глобальної економіки.

Фінансові потоки можуть бути класифіковані на різні типи, залежно від їх характеру та походження. Основні типи фінансових потоків включають:

Потоки доходів: це грошові кошти, які отримує система або організація від різних джерел, таких як продаж товарів і послуг, інвестиційні прибутки, проценти з кредитів, дивіденди тощо.

Потоки витрат: це грошові кошти, які витрачаються на різні цілі, такі як закупівля товарів і послуг, оплата праці, платежі за кредити, податки, комунальні послуги тощо.

Інвестиційні потоки: це грошові кошти, що вкладаються в активи, такі як нерухомість, цінні папери, акції, облігації або інші фінансові інструменти, з метою отримання прибутку в майбутньому.

Фінансові потоки міжнародної торгівлі: це грошові кошти, пов'язані з купівлею та продажем товарів і послуг між різними країнами, включаючи експорт, імпорт, зовнішні інвестиції та платежі за послуги.

В умовах глобалізації економічних зв'язків та відносин визначальними є наступні фактори зміни обсягу і структури трансграничних фінансових потоків:

- зростання обсягів виробництва та експорту(імпорту);
- збільшення масштабів вивозу капіталу та рекапіталізації прибутку, реалізованого за межами країни - експортерів капіталу;
- відкритість національних економік для ввезення капіталу і зростання потреби в інвестиціях, розвиток інвестування та ін.;
- інтенсивність процесів злиття та поглинання компаній, зростання обсягів операцій на фінансових ринках, приріст потоків доходів за акціями та іншими фінансовими інструментами;
- розвиток міжнародного туризму і санаторно-курортного обслуговування;
- розвиток економічної, соціальної та культурної співпраці держав; посилення диференціації соціально-економічного розвитку, і у зв'язку з тим зростання потреби в кредитних ресурсах;
- розвиток зовнішніх запозичень і обсягу операцій з обслуговування зовнішнього боргу;
- розвиток міжнародних валютно-кредитних відносин і пов'язаний з цим зростання обсягу міжбанківських транскордонних операцій;
- зростання обсягу продажів дорогоцінних металів і золота;
- розвиток міждержавних замовлень, військово-технічного та інших форм міжнародного співробітництва;
- зростання міграційних потоків, міжнародного руху трудових ресурсів і відповідно зростання обсягу трансграничних грошових переказів;
- зростання міграційних потоків, міжнародного руху трудових ресурсів і, як наслідок, зростання обсягу трансграничних грошових переказів;
- розвиток міждержавних об'єднань з загальними бюджетами, зростання фінансування слаборозвинених країн;
- зростання обсягу державного майна, яке знаходиться на території інших держав;
- розвиток тіньового сектору економіки та зростання тіньового обігу грошових потоків;
- корупція і криміналізація економічних відносин;
- міжнародний тероризм і т.п.

Перелік факторів, що обумовлюють інтенсивність руху фінансових ресурсів, далеко не вичерпується наведеними вище. Відзначимо, що власники фінансових ресурсів, переміщуються в тій чи іншій формі, самі контролюють їх

потоки. Однак у зв'язку з реальною можливістю підпорядкування руху ресурсів вирішення завдань, пов'язаних з загрозами національній і міжнародній безпеці, необхідні і адекватні **форми державного і міжнародного контролю**.

В останні роки особливо послідовно реалізується стратегія експорту капіталу за підтримки держави практично у всіх розвинених країнах. В значній мірі вона пов'язана із загостренням військової агресії, енергетичних, продовольчих та інших проблем. Експорт капіталу набуває все більш агресивного характеру транскордонних потоків фінансового капіталу, які руйнують всі перепони. Саме тому багаті запасами енергоносіїв країни прагнуть залучити великі фінансові потоки для забезпечення умов військового захисту національних інтересів (Індія, Алжир, Сирія, Індонезія, Венесуела). У зв'язку з цим необхідний **контроль потоків щодо стихійного «відтоку» капіталу з держав-донорів, так і «припливу» капіталу в держави-реципієнти**, орієнтованого на захоплення сегментів світового ринку економічно сильними конкурентами.

Контроль використання великих фінансових потоків пов'язаний **також з інтеграційними процесами**, що супроводжується вільним рухом капіталу, продукції, послуг, трудових ресурсів. Інтеграційні процеси супроводжуються формуванням загальних бюджетів країн, що входять в союзи і об'єднання. Засоби загальних бюджетів виділяються для реалізації програмних заходів на території окремих країн в інтересах всієї групи країн. Відповідно необхідний фінансовий контроль використання коштів загальних бюджетів.

Відомо, що тероризм, військові злочини та діяльність організованої злочинності має свої джерела фінансування, які, як правило є нелегальними.

На сьогодні виникає необхідність дослідження походження та дефініцій «нелегальних фінансових потоків» адже щороку організована злочинність і торгівля нелегальними товарами (такими як наркотики і зброю), а також приховані чи нелегальні податкові та комерційні практики генерують мільярди доларів прихованих потоків. Доходи, отримані злочинним шляхом, можуть бути відправлені за кордон, часто в офшори. Також вони можуть бути відмиті і реінвестовані в легальні ринки. Великомасштабна організована злочинність, війна (і пов'язані з нею нелегальні економічні потоки) послаблює державні інститути через підживлення корупції і насильства і підриває верховенство права. І, як наслідок, це стає перешкодою до притоку державних і приватних інвестицій та позбавляє законної економіки ресурсів, які необхідні для сталого розвитку в усіх її вимірах.

Нелегальні фінансові потоки, що походять від нелегальних видів діяльності, таких як злочинність і корупція, підривають функціонування систем кримінального правосуддя, зменшують надходження до державних бюджетів, розмивають базу оподаткування і послаблюють державні інститути.

Інші приховані фінансові потоки, що відбуваються з легальної економіки, можуть також відволікати ресурси від розвитку, розмивати базу оподаткування, перешкоджати структурної трансформації стійкого економічного зростання.

Здатність досягати поставлених цілей сталого розвитку економічною системою стає крихкою, оскільки вона підривається нелегальними фінансовими потоками. Основна мета, поставлена в рамках Сталого розвитку до 2030 року, підкреслює потребу в більшій мобілізації фінансових ресурсів, призначених для сталого розвитку, в тому числі через покращення потенціалу збору надходжень до державних бюджетів і збільшення ресурсів, які повинні бути направлені на інвестиції. Нелегальні фінансові потоки підривають ці наміри та напрями розвитку. Існуючі світові програми заходів щодо фінансуванню розвитку закликають подвоїти зусилля для істотного зменшення нелегальних фінансових потоків, з тим щоб врешті-решт повністю їх усунути. Прогрес в напрямку завдання Порядку 2030, який виражає прагнення «значно зменшити приховані фінансові потоки», повинен вимірюватися індикатором, що висвітлений в Цілях сталого розвитку, а саме: 16.4.1: «Загальний обсяг вхідних і вихідних прихованих фінансових потоків (в доларах США в поточних цінах)». Цей показник зосереджений на транскордонних потоках задля оцінки обсягу прихованих фінансових потоків, які входять в країну або виходять з неї.

У 2017 році, коли Генеральна Асамблея ООН прийняла систему показників Цілей сталого розвитку, Конференція ООН з торгівлі та розвитку (ЮНКТАД, UNCTAD) і Управління ООН з наркотиків і злочинності (УНЗ ООН, UNODC - United Nations Office on Drugs and Crime), як два координатори показника 16.4.1, розпочали методологічну роботу і консультації з розробки статистичних визначень і методів оцінки нелегальних фінансових потоків.

Відсутність оцінки статистичних даних щодо нелегальних фінансових потоків викликає невизначеність щодо обсягу і тенденцій прихованих потоків, того, як і де вони виникають і як вони впливають на сталий розвиток. Нелегальні фінансові потоки можуть суттєво відрізнятися в різних країнах і регіонах, і відсутність загальної системи робить їх оцінку складною.

В широкому розумінні, під поняттям «нелегальні фінансові потоки» розуміють всі кошти нелегального походження, призначені або передані нелегальними засобами.

Загальновідомо, що нелегальні фінансові потоки складаються з кількох різних видів діяльності - відмивання грошей та фінансування тероризму, хабарництво та корупція, ухилення від сплати податків та відновлення активів. Відомо, що нелегальні фінансові потоки є міжнародними за своїм характером, існування глобальних правил має важливе значення для боротьби з ними, а також дає можливість забезпечити державам їх економічну безпеку. Це також означає, що є добре зрозумілі шаблони для політичних заходів, установ, законів та

практики для боротьби з нелегальними фінансовими потоками, і країни, які розвиваються, можуть отримати доступ до технічної відповідності, а іноді фінансування, щодо допомоги побудувати здатності сформувати контроль над ними.

Отже, в цілому, під нелегальними фінансовими потоками (IFFS) розуміють всі транскордонні фінансові перекази, які суперечать національним чи міжнародним законам. Це широка категорія, яка охоплює кілька різних видів фінансових трансфертів, зроблених з різних причин, яка може включати:

- кошти з кримінальним походженням, таким як доходи від злочину;
- кошти з кримінальним призначенням, такими як хабарництво, фінансування тероризму або фінансування конфліктів;
- кошти, пов'язані з ухиленням від сплати податків;
- трансферти для суб'єктів, або суб'єктів, які підлягають фінансовим санкціям;
- перекази, які пов'язані з ухиленням від механізму боротьби з відмиванням доходів, пов'язаних з фінансуванням тероризму або інших юридичних вимог (таких як прозорість або контроль капіталу).

Поняття «нелегальні фінансові потоки» тісно пов'язане з поняттям «нелегальне фінансування», яке стосується коштів з кримінальним походженням або призначенням, але за межами контексту міжнародного переказу (наприклад, внутрішні доходи від злочину). Саме тому доцільно розрізняти **причини нелегальності фінансових потоків (наприклад, їх асоціація з корупцією та іншим надходженням злочинів, оцінювати моделі, які використовуються для переміщення або відмивання нелегальних фінансових потоків, що можуть включати в себе методи, які є законними (наприклад, використання оборонних компаній або компаній у сексуальних юрисдикціях) або нелегальних (наприклад, фальшивих рахунків); і закони, механізми та політику, яка використовуються урядами для боротьби з ними.**

Загалом, **визначення нелегальних фінансових потоків зводиться до того, що це фінансові потоки**, які є прихованими за походженням, передачі або використання, що відображають економічний обмін і перетинають кордони країн. Таким чином, НФП мають такі характеристики:

1. **Прихованість за походженням, передачею або використанням.** Економічний потік вважається прихованим, якщо він отриманий приховано (наприклад, походить від злочинної діяльності або ухилення від податків), передається приховано (наприклад, з порушенням валютного контролю) або використовується приховано (наприклад, для фінансування тероризму). Потік може бути легально отриманий, переданий або використаний, але він повинен бути прихованим принаймні в одному з цих аспектів. Деякі потоки, які в строгому сенсі не є нелегальними, можуть підпадати під статистичне визначення

нелегальних фінансових потоків, наприклад трансграничні уникнення оподаткування, розмиває податкову базу країни, в якій дохід був отриманий.

2. Економічний обмін, що становить щось більше, ніж чисто фінансові перекази. Економічний обмін включає обмін товарами і послугами, а також фінансовими і нефінансовими активами. Наприклад, прихований трансграничний бартер, що означає прихований обмін товарів і послуг на інші товари і послуги, є поширеною практикою на нелегальних ринках і вважається прихованим фінансовим потоком.

3. Нелегальні фінансові потоки оцінюють як потік цінностей протягом даного періоду часу, який прирівнюють до оцінки капіталу, що має ознаку накопиченням цінностей.

4. Потоки, що перетинають кордон. Вони включають активи, які перетинають кордон, і активи, власність на які переходить від резидента країни до нерезидента, навіть якщо активи залишаються в тій же юрисдикції.

Показники Цілей сталого розвитку 16.4.1 вимагає оцінювати «повну вартість» нелегальних фінансових потоків. Зважаючи на корисність інструменту, проблема виникає при його застосуванні та методиці оцінки. Більш детальна оцінка і більш точна типологія допоможуть визначити і відокремити, при необхідності, основні джерела і канали нелегальних фінансових потоків, а також надати рекомендації для національних і міжнародних оцінок. Така типологія також забезпечує поділ нелегальних фінансових потоків, які на даний момент є легальними, від тих, які нелегальні.

Нелегальні фінансові потоки, що походять від незаконної економічної діяльності, можуть відмиватися, так щоб наступні операції здавалися легальними. Хоча потоки капіталу нелегального походження повинні вважатися нелегальними фінансовими потоками при перетині кордону, проте, оскільки вони походять від прихованої діяльності, складно визначити приховане походження певних фінансових потоків, так як відстань від прихованого походження збільшується. Нелегальні фінансові потоки також можуть походити від легальної економічної діяльності, але стають прихованими, коли фінансові потоки управляються або передаються приховано, наприклад, для ухилення від податків або фінансування нелегальної діяльності.

Нелегальні фінансові потоки можуть бути класифіковані за різними напрямками: джерела, канали, походження, залучені суб'єкти і мотиви. Класифікація повинна віддавати пріоритет забезпечення ефективності фінансової політики та зв'язку з діяльністю, від якої формуються нелегальні фінансові потоки.

На рис. 1.1. подано базові види діяльності, які можуть генерувати нелегальні фінансові потоки.

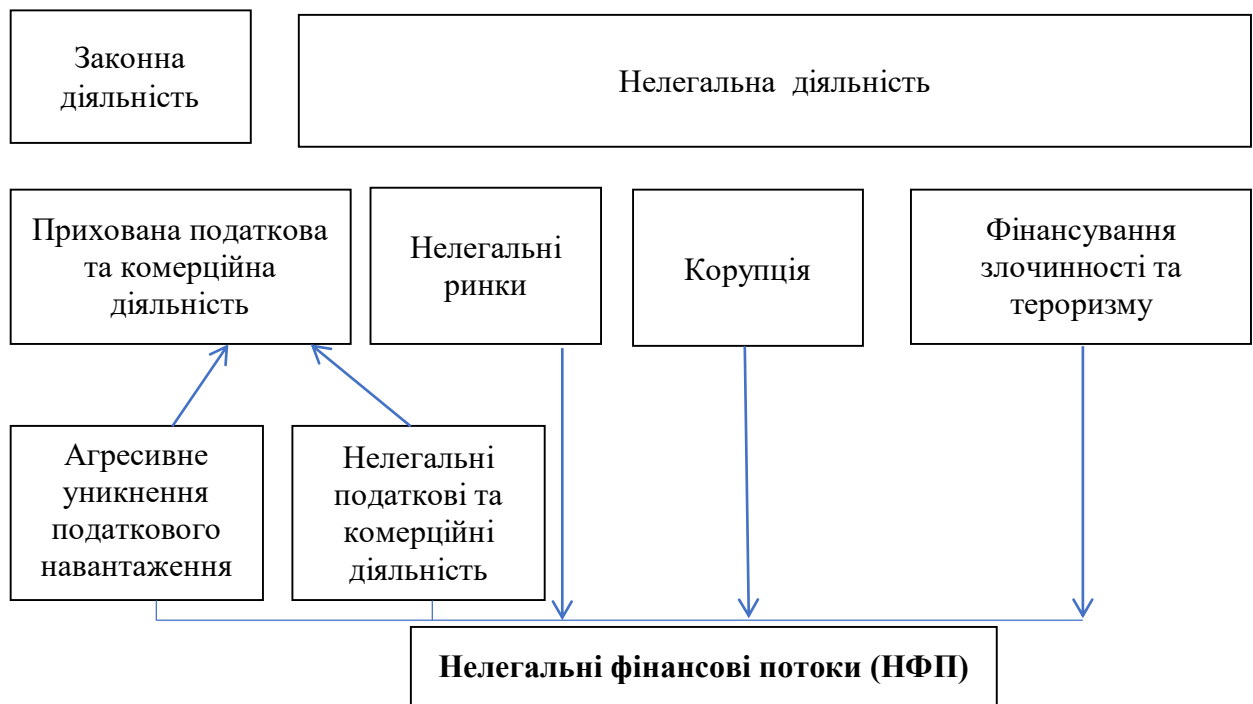


Рис. 1.1. Категорії видів діяльності, які можуть генерувати приховані фінансові потоки

Запропонований підхід до оцінки також визначає приховані фінансові потоки як частку нелегальної економіки. Такі фінансові потоки не будуть підпадати під визначення нелегальних фінансових потоків для Цілей сталого розвитку, проте вони дуже актуальні для розуміння трансграничних прихованих потоків.

Відповідно до цієї класифікації, виділяються чотири основні категорії нелегальних фінансових потоків:

- **Приховані податкові та комерційні НФП.** Сюди входять приховані практики і схеми юридичних осіб, а також фізичних осіб, з метою приховування доходів і зниження податкового навантаження через ухилення від механізмів сплати податків, їх контролю та регулювання. Ця категорія може поділятися на два компоненти:

- **НФП від агресивного уникнення оподаткування.** Приховані потоки можуть також генеруватися від законної економічної діяльності через агресивне уникнути оподаткування. Це може відбуватися через маніпулювання трансферним ціноутворенням, стратегічне розташування боргу та інтелектуальної власності, підбір договорів про уникнення подвійного оподаткування та використання гібридних інструментів і суб'єктів. Ці потоки необхідно ретельно враховувати, оскільки вони, як правило, виникають із законних ділових операцій, і лише прихована частина транскордонних потоків підпадає під визначення НФП.

- **Нелегальні податкові та комерційні НФП.** Сюди входять нелегальні практики, такі як, правопорушення, пов'язані з тарифами, митними зборами і доходами, ухилення від сплати податків, антимонопольні правопорушення і ринкова маніпуляція, відповідно до Міжнародної класифікації злочинів (International Criminal Court, *скороч.* - ICCS). Більшість цих видів діяльності приховані або є частиною «тіньової економіки», підпільної економіки або неформальної економіки, яка може генерувати НФП.

- **НФП від нелегальних ринків.** Сюди входить торгівля прихованими товарами і послугами, коли відповідні фінансові потоки перетинають кордони. Акцент робиться на злочинній діяльності, в якій дохід виходить через обмін (торгівлю) нелегальними товарами або послугами. Такі процеси часто припускають наявність певної злочинної організації з метою отримання прибутку. Вони включають будь-який тип нелегальної торгівлі товарами, такими як наркотики і зброю, або послугами, такими як нелегальне ввезення мігрантів. НФП виникають від міжнародної торгівлі прихованими товарами і послугами, а також транскордонних потоків для управління доходом від таких видів діяльності.

- **НФП від корупції.** ICCS, на підставі Конвенції ООН проти корупції, визначає широкий спектр злочинних дій, які вважаються корупцією. Сюди входять хабарництво, привласнення державних коштів, посадові зловживання, торгівля впливом, приховане збагачення та інші діяння. НФП, пов'язані з корупцією, мають місце, коли економічний прибуток від таких діянь прямо або опосередковано генерує транскордонні потоки, і коли фінансові активи переводяться через кордони для здійснення таких злочинів.

- **НФП від діяльності за напрямом експлуатації та фінансування злочинності і тероризму.** Діяльність за типом експлуатації - це незаконні дії, які передбачають насильницьку і / або недобровільну передачу економічних ресурсів між двома суб'єктами. Приклади включають рабство та експлуатацію, торгівлю людьми і викрадення. У всіх таких випадках акцент робиться на фінансову вигоду, яку особа (або група) набуває через експлуатацію кого-небудь іншого або позбавлення кого-небудь активів. Крім того, фінансування тероризму та фінансування злочинності приховані (добровільна передача коштів між двома суб'єктами з метою фінансування злочинних або терористичних дій). Коли відповідні фінансові потоки перетинають кордони, вони являють собою НФП.

Безпосередній концептуальний виклик - прояснити, які види діяльності повинні позначатися як незаконні або законні. Це питання особливо складне в області уникнення оподаткування. Варто відзначити, що завдання 16.4 Цілей сталого розвитку вказує на «приховані», а не на «нелегальні» фінансові потоки. Уникнення оподаткування, в тому числі транснаціональними корпораціями, хоча, як правило, і є легальним, може поглинати ресурси і вважатися прихованим.

Включення уникнення оподаткування в визначення НФП створює деякі виклики, оскільки розмиває межу між легальними і нелегальними видами діяльності. Наприклад, хоча агресивне уникнення оподаткування може вважатися збитковим для сталого розвитку, уникнути оподаткування, як правило, означає заходи, які не є нелегальними. Для цілей показника Цілей сталого розвитку 16.4.1 агресивне уникнення оподаткування включається як прихований фінансовий потік, при цьому необхідно відзначити, що такі заходи, в загальному, легальні.

Враховуючи, що межа між легальними і нелегальними податковими практиками може бути нечіткою, Інститут перспективних досліджень описує спектр заходів від легального податкового планування до нелегального ухилення від сплати податків (рис.1.2.).

Агресивна податкове планування описується як «використання технічної відповідності податкової системи або розбіжностей між двома або більше податковими системами для цілей зниження податкових зобов'язань».

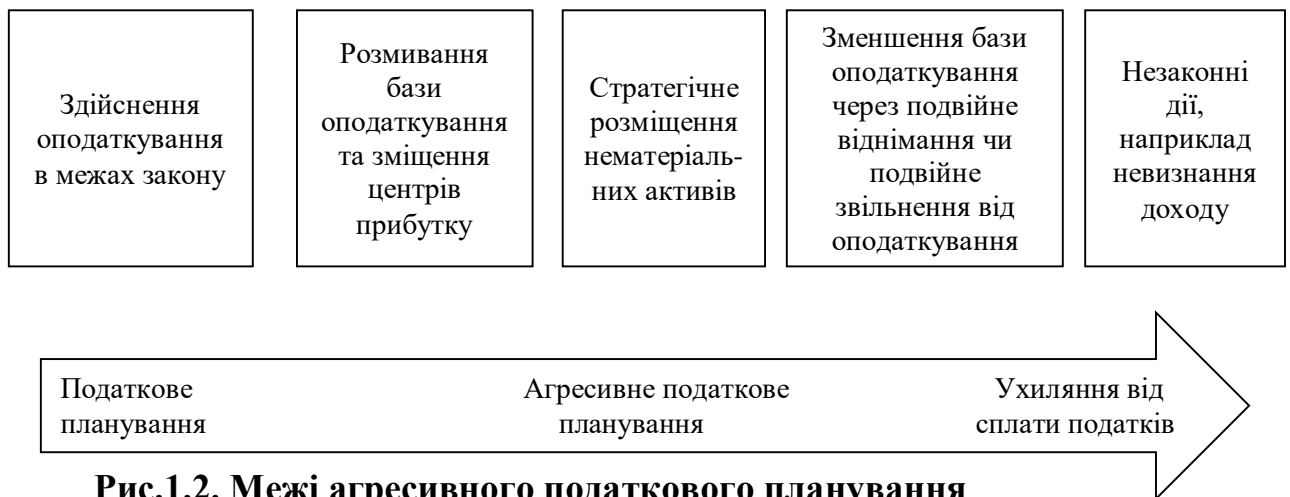


Рис.1.2. Межі агресивного податкового планування

Операції, які вважаються агресивним уникненням оподаткування, детально розглядаються в Плані протидії розмивання податкової бази та зміщення центрів прибутку, і можуть включати такі напрями через виплати відсотків, стратегічне розміщення нематеріальних активів, зловживання договорами про уникнення подвійного оподаткування, штучне уникнення постійного представництва та маніпулювання трансферним ціноутворенням.

Важливий прогрес був досягнутий в цій галузі Об'єднаною структурою по Base erosion and Profit Shifting - Розмивання оподаткованої бази і виведення прибутку (далі BEPS), яка збрала разом 135 юрисдикцій для боротьби з уникненням оподаткування. Пакет BEPS, випущений в жовтні 2015 року Організацією економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) та країнами «Великої двадцятки», надає рекомендації для урядів, щоб закрити лазівки в існуючих міжнародних правилах, які дозволяють переміщати корпоративні прибутки в низько оподатковані або безподаткові юрисдикції, де компанії мають мінімальну

економічну діяльність або не мають ніякої. Об'єднаної структурою по BEPS був досягнутий прогрес щодо покращення доступності даних, щоб забезпечити оцінку уникнення оподаткування транснаціональними корпораціями, в тому числі через майбутній публічний випуск агрегованої та звітної статистики по країнах, яку можна використовувати для цілей показника 16.4.1.

У Системі національних рахунків кожна операція, яка задовольняє принцип «взаємної згоди» між сторонами, підлягає включенню до сфери виробництва, тобто розглядається як виробнича діяльність, незалежно від того, є вона законною чи ні. У той час як тільки виробнича діяльність створює додану вартість, невиробнича діяльність також може передавати економічну цінність від одного суб'єкта іншому. Нелегальні ринки і види діяльності за типом експлуатації, очевидно, включають відповідно виробничі і невиробничі види діяльності. Корупція, з іншого боку, охоплює інші види діяльності, які можуть припускати або не припускати взаємної згоди. Деякі з цих видів діяльності, як, наприклад, хабарництво, характеризуються взаємною згодою, і, отже, вважаються виробничими, в той час як інші, такі як розтрата, привласнення коштів або іншого нецільове використання економічних ресурсів - невиробничими. З огляду на складність та розбіжностей національних законодавств і практик, і оскільки оцінка НФП є скоріше статистичною роботою, ніж аудиторською або судовою, неможливо визначити обсяг видів діяльності для безпосередньої оцінки з точки зору їх законності. Показники, таким чином, будуються на основі типології видів поведінки, подій і діяльності, що генерують НФП. Цей підхід відповідає ICCS і статистиці злочинів взагалі. ICCS деталізує і визначає види діяльності, багато хто з яких можуть генерувати НФП, такі як види діяльності за типом експлуатації та тероризм, торгівля наркотиками і зброєю, корупція, а також багато видів діяльності, пов'язані з податковими та комерційними порушеннями.

В таблиці 1.1 наведені приклади таких видів діяльності, а також зв'язок основних категорій НФП з видами діяльності, які їх генерують.

Таблиця 1.1

Види діяльності, що генерують приховані (нелегальні) фінансові потоки,
за категоріями *Міжнародної класифікації злочинів (ICCS)*

Категорії	Види діяльності за категоріями ICCS
1	2
Податкові та комерційні практики	08041 Правопорушення, пов'язані з тарифами, оподаткуванням, митами і доходами 08042 Корпоративні правопорушення, в тому числі антимонопольні правопорушення та правопорушення, пов'язані з імпортом / експортом; порушення правил торгівлі 08045 Маніпулювання ринком або інсайдерська торгівля, цінова змова

1	2
Види діяльності за типом експлуатації та фінансування тероризму (частини розділів 02, 04, 09)	020221 Викрадення 203 Рабство і експлуатація 204 Торгівля людьми 0302 Сексуальна експлуатація 02051 Вимагання 0401 Грабіж 501 Крадіжка з проникненням 502 Крадіжка 09062 Фінансування тероризму
Нелегальні ринки	ICCS включає довгий список видів діяльності, в тому числі, наприклад, торгівля наркотиками (060132), торгівля зброєю (090121), незаконний видобуток корисних копалин (10043), незаконне ввезення мігрантів (08051), контрабанда товарів (08044), незаконна торгівля об'єктами дикої природи (100312)
Корупція (розділ 0703)	7031 Хабарництво 7032 Присвоєння засобів 7033 Зловживання службовим становищем 7034 Торгівля впливом 7035 Приховане збагачення 07039 Інші корупційні діяння

ICCS описує дії і типи поведінки, пов'язані з кожною категорією, і наводить приклади відповідних видів діяльності. Перераховані вище види діяльності також є джерелами НФП. Доцільним вважаємо необхідність пов'язати категорії НФП і види діяльності, які є їхніми джерелами, з їх каналами передачі. Це вимагає подальшого розгляду, оскільки схожі фінансові потоки можуть мати походження з певних джерел.

Більш того, в той час як ICCS розглядає приховані види діяльності, такі як дії, що підривають доходи державного бюджету, і дії, що включають поведінку, яка регулюється або заборонена моральними або етичними нормами (0804), вона зосереджується на подіях і типах поведінки, які можна віднести до різних видів злочинів. Також необхідно розробити класифікацію, щоб охопити всі НФП, пов'язані з податками і комерційною діяльністю.

Відображаючи значення **нелегальних фінансових потоків в цілях сталого розвитку, зазначено їх як елемент Цілі 16.4**: «до 2030 року значно зменшать кількість нелегальних фінансових та потоки зброї, посилити відновлення та повернення викрадених активів та боротися з усіма формами організованої злочинності». Для цілей цього документу важливо підкреслити, як цільовий показник нелегальних фінансових потоків взаємопов'язаний з іншими цілями. Нелегальні фінансові потоки з'являються безпосередньо лише в одній цілі, пов'язаній із ціллю 16 (щодо миру та справедливості), але вони пов'язані з багатьма іншими цілями, які є центральними для формування сталого розвитку.

Отже, в цілому виділяють чотири категорії видів діяльності, що генерують НФП, що були розроблені відповідно до стандартів. Дві категорії **НФП, від**

податків і комерційної діяльності і корупції, чітко пов'язані з певними сферами політики, в той час як дві інші - нелегальні ринки і діяльність типу експлуатації - не в такій мірі. Категорія, яка пов'язана з експлуатацією, наприклад, включає види діяльності, які охоплюють широкий спектр питань, пов'язаних з різними областями політики від організованої злочинності до традиційних злочинів і тероризму. Крім того, відмінність між видами діяльності, пов'язаними з нелегальними ринками і експлуатацією, хоча і є статистично чітким, не відповідає чітко розділеними аналітичних систем. Торгівля людьми, наприклад, включається в категорію діяльності по типу експлуатації, проте, з аналітичної та політичної точки зору, вона часто вважається частиною нелегальних ринків, оскільки відбувається заради економічної прибутковості, і часто аналізується в контексті інших нелегальних ринків, пов'язаних з організованою злочинністю, таких як торгівля наркотиками і зброєю; в системі оцінки НФП вони є частиною нелегальних ринків.

Отже, необхідність дослідження змісту і форм нелегальних фінансових потоків призвела нас до висновку про те, що **нелегальні фінансові потоки визначають зростання, розвиток, управління, безпеку та верховенство права, і їх слід вважати значним фактором перешкоджанню сталому розвитку.** Вони тісно пов'язані з іншими детермінантами впливу ефективно використовувати та мобілізувати власні доходи та ресурси для сталого розвитку, такі як злочинність, корупція, тероризм, конфлікт, слабка мобілізація внутрішніх ресурсів, неефективне управління фінансовими ресурсами та слабкі інституції, безконтрольна експлуатація природних ресурсів, нерівність та експлуаторська еліта та інші.

1.2. Міжнародні стандарти в системі контролю за нелегальними фінансовими потоками

Нелегальні фінансові потоки є **міжнародними: злочинці** використовують різницю між національними правовими системами та слабке міжнародне співробітництво, щоб приховати кошти від органів влади. Тому для боротьби з нелегальними фінансовими потоками було розроблено **широкий набір міжнародних конвенцій, стандартів та органів.** Сюди входять конвенції ООН, які встановлюють стандарти, яким, як очікується, повинні відповідати всі країни, щоб уникнути забезпечення надійним притулком для різних видів нелегальних фінансових потоків. Вони також включають договори або організації з більш вузьким членством, але які встановлюють більш інтенсивні або детальні заходи, які застосовуватимуться їхніми країнами-членами, та проводять експертні перевірки для забезпечення належного дотримання.

Міжнародна структура включає кілька різних рівнів:

- Загальні юридичні зобов'язання, встановлені рамками ООН, включаючи Віденську конвенцію; Палермську конвенцію; Конвенцію Меріди; Конвенцію про фінансування тероризму; та різні резолюції Ради Безпеки ООН;

- міжнародні стандарти, розроблені в Організації економічного співробітництва та розвитку (далі ОЕСР), включаючи (з питань оподаткування): Типову податкову конвенцію ОЕСР; Конвенцію про взаємну адміністративну допомогу у податкових справах та Глобальний форум з питань прозорості та обміну інформацією для цілей оподаткування. Сюди також належать Конвенція ОЕСР про боротьбу з хабарництвом та рекомендації Робочої групи з фінансових заходів.

- Добровільні та регіональні кодекси, стандарти, ініціативи та органи, які застосовуються до нелегальних фінансових потоків.

На рівні ООН ключовими інструментами, що встановлюють юридичні зобов'язання, є:

- Конвенція ООН проти нелегального обігу наркотичних засобів та психотропних речовин 1988 р. (Віденська конвенція). Сюди входять положення щодо відмивання грошей та міжнародного співробітництва.

- Конвенція ООН проти транснаціональної організованої злочинності 2000 р. (Палермська конвенція), яка вимагає від країн криміналізації внаслідок відмивання грошей і включає рамки екстрадиції, взаємної правової допомоги та співпраці у правоохоронних органах.

- Міжнародна конвенція боротьби з фінансування тероризму 1999 р. - вимагає від держав криміналізації фінансування тероризму та прийняти повноваження щодо заморожування та вилучення коштів, призначених для терористичної діяльності.

- Конвенція ООН проти корупції 2003 р. (Конвенція Меріди) - вимагає вжиття заходів щодо запобігання та криміналізації корупції, забезпечення міжнародної співпраці та повернення активів у справах про корупцію.

Крім того, низка резолюцій Ради Безпеки ООН запровадили заходи щодо протидії нелегальним фінансовим потокам, зокрема шляхом встановлення режимів цілеспрямованих фінансових санкцій, що застосовуються до Аль-Каїди та інших терористичних угруповань.

ОЕСР встановлює (або приймає) основні міжнародні стандарти та організації, які встановлюють стандарти, що відповідають за встановлення міжнародного права:

- Типова податкова конвенція ОЕСР опублікувала свій перший проект Конвенції про подвійне оподаткування щодо доходів та капіталу в 1963, спираючись на роботу, розпочату в Лізі Націй у 20-х роках. Сьогодні більше 3 000 двосторонніх податкових договорів базуються на моделі ОЕСР, яка розглядає ключові проблеми, що виникають у міжнародній податковій системі, включаючи

сприяння усуненню подвійного оподаткування та попередження ухилення від сплати податків.

- Багатостороння конвенція про взаємну адміністративну допомогу у податкових справах. Багатостороння конвенція була розроблена ОЕСР та Радою Європи в 1988 році як правовий інструмент для країн, які здійснюють транскордонне співробітництво для протидії ухиленню від сплати податків у різних сферах, включаючи обмін податковою інформацією, а також допомога у справі збору податків та одночасних податкових перевірок. Багатостороння конвенція була оновлена в 2010 р. протоколом про внесення змін, що відображає найновіші стандарти, в тому числі в галузі обміну податковою інформацією, та дозволяє підписати Конвенцію всіма державами (не тільки членами ОЕСР чи Ради Європи). На сьогодні У Конвенції бере участь 85 юрисдикцій, і ця кількість швидко зростає.

- Конвенція ОЕСР про боротьбу з підкупом іноземних державних службовців у міжнародних ділових операціях (Конвенція ОЕСР про боротьбу з хабарництвом). Країни, які приєднуються до Конвенції ОЕСР про боротьбу з хабарництвом), погоджуються встановити кримінальне правопорушення за підкуп іноземного державного службовця в їх національній законів, а також реалізовувати ефективну політику щодо запобігання, виявлення, розслідування та санкціонування підкупу іноземців, вчиненого приватними особами та / або компаніями.

- Глобальний форум з питань прозорості та обміну інформацією для цілей оподаткування - це багатостороння структура, за допомогою якої здійснюється моніторинг та перегляд міжнародних стандартів щодо податкової прозорості та обміну інформацією.

- Робоча група з фінансових заходів - Робоча група з фінансових заходів (FATF) є незалежним міждержавним органом, який розробляє та просуває політику захисту глобальної фінансової системи від відмивання грошей, фінансування тероризму та фінансування розповсюдження зброї масового знищення. Рекомендації FATF визнані глобальним стандартом протидії відмиванню коштів (AML) та фінансуванню тероризму (CFT).

На додаток до вищезазначених конвенцій та стандартів існує **ряд ініціатив та діалогів, спрямованих на покращення спроможності урядів та функціонування міжнародних систем для боротьби з нелегальними фінансовими потоками**, багато з яких їх на чолі з ОЕСР. До них належать:

- Регіональні антикорупційні ініціативи, що стосуються країн, що не входять до ОЕСР, у питаннях хабарництва та корупції.

- CleanGovBiz - ініціатива підтримує уряди, бізнес та громадянське суспільство для формування цілісності та боротьби корупція. Вона об'єднує існуючі засоби боротьби з корупцією у своєму наборі інструментів CleanGovBiz,

посилює їх впровадження, покращує координацію між відповідними гравцями та контролює прогрес у напрямку доброчесності.

- Рекомендація ОЕСР щодо державних закупівель (і відповідний інструментарій) включають керівні принципи щодо підвищення цілісності та прозорості державних закупівель, які є вразливими до корупції (включаючи неправильне виставлення рахунків) та / або підкупу (з національних чи іноземних джерел).

- Принципи ОЕСР щодо прозорості та доброчесності у лобіюванні, а також Рекомендації ОЕСР щодо врегулювання конфлікту інтересів та поліпшення етичної поведінки на державній службі стосуються факторів ризику для потенційного захоплення політики та неправомірного впливу внаслідок політичних внесків / пожертв, ситуацій конфлікту інтересів, включаючи ситуації що виникли внаслідок попереднього працевлаштування, що може перешкодити здатності уряду ефективно боротися з НФП.

- Керівні принципи ОЕСР для транснаціональних підприємств заохочують до економічного та соціального прогресу, включаючи розділи з прав людини, боротьби з хабарництвом та оподаткуванням.

- Діалог в Осло з питань податків та злочинності - пропаганда цілого державного підходу до боротьби з податковими злочинами та іншими фінансовими злочинами, ця ініціатива була започаткований у 2011 році та включає створення в 2014 році Міжнародної академії з розслідування податкових злочинів ОЕСР поблизу Риму, Італія.

- Проект «Довіра та бізнес» (ТНБ) - це мультидисциплінарна та багатостороння ініціатива, спрямована на подолання розрив між бізнес-стандартами та їх впровадженням з метою сприяння цілісності бізнесу.

- Ініціатива з повернення викрадених активів (StAR) - це партнерство між Світовим банком та Управлінням ООН з питань наркотиків та злочинності (UNODC), яке співпрацює з країнами, що розвиваються, та фінансовими центрами, щоб запобігти відмиванню доходів корупції та сприяти більш систематичному та своєчасному поверненню викрадених активів.

- Ініціатива StAR опублікувала спільно з Робочою групою ОЕСР з питань хабарництва аналіз щодо ідентифікації та кількісної оцінки доходів, отриманих від хабарництва.

- Податки та розвиток - Цільова група ОЕСР з питань податків та розвитку була створена в 2010 році і виконує консультативну роль у Комітеті ОЕСР з питань фіскальної політики та Комітеті сприяння розвитку. Учасники - представники ОЕСР та країн, що розвиваються, бізнесу та інших міжнародних організацій. Ключові елементи робочої Програми оподаткування та розвитку включають: сприяння зв'язку між державним будівництвом, оподаткуванням та допомогою; підтримка країн, що розвиваються, щодо нарощування

спроможності щодо трансфертного ціноутворення та інших міжнародних податкових питань, а також оподаткування природних ресурсів; та підтримка країн з низьким рівнем доходів покращують прозорість та управління режимами податкового стимулювання.

- Ініціатива прозорості видобувних галузей промисловості (ІПВГП) - глобальний стандарт для сприяння відкритості та підзвітному управлінню природними ресурсами шляхом повного розкриття податків та інших платежів створені нафтовими, газовими та гірничодобувними компаніями.

- Група підрозділів фінансової розвідки «Егмонт» - яка пропагує передові практики серед підрозділів фінансової розвідки та сприяє міжнародному обміну інформацією про НФП;

- Міжнародний альянс ліквідації корупції - організатором виступає Група Світового банку, що об'єднує керівників та вищих посадових осіб органів розслідування та прокуратури, антикорупційних експертів, науковців та представників міжнародних організацій із понад 130 країн.

- G20 - яка взяла на себе керівну роль у ряді аспектів політики НФП у тому числі через принципи G20 щодо бенефіціарної власності.

Деякі з вищезазначених конвенцій та механізмів включають оцінку відповідності та ефективного впровадження країнами. Для деяких це орієнтація впровадження самими країнами, яка, в деяких випадках, доповнюється більш детальними процесами експертної оцінки. Інші органи мають обов'язкові процедури колегіальної перевірки для всіх членів відповідного органу, зокрема для UNCAC, Конвенції ОЕСР про боротьбу з хабарництвом, Глобального форуму з питань прозорості та обміну інформацією для цілей оподаткування та FATF.

ОЕСР, ООН, МВФ та інші органи також беруть активну участь у підготовці керівництва та аналізу для підтримки впровадження стандартів та інших заходів щодо протидії НФП. Вони охоплюють найкращі практики та технічну відповідність щодо реалізації конкретних вимог, настанови щодо інструментів або методів для підвищення ефективності в сфері політики протидії НФП, а також аналізують конкретні проблеми, які виникають стосовно стандартів та їх впровадження.

1.3. Міжнародна практика фінансового контролю

У світовій практиці організації функціонування національних фінансових систем фінансового контролю завжди належала досить істотна роль. Будь-яка держава здійснює вплив на соціально-економічні процеси перш за все за допомогою фінансової і бюджетної політики, регламентації кредитних відносин, регулювання фінансового ринку і системи державної власності. Впливаючи на соціально-економічні процеси через фінанси і бюджет і виділяючи для задоволення суспільних потреб значні кошти, вона повинна приділяти увагу їх ефективному використанню. Досягається це на основі дієвого державного фінансового контролю потоків, перерозподілених через бюджети всіх рівнів фінансових ресурсів, які складають від 1/3 до 2/3 обсягу ВВП. В даний час через національні бюджетні системи перерозподіляється значна частка ВВП: в Китаї - 21%, в США - 35%, в Японії - 35%, в країнах ЄС - 45%, в Швеції - 62%, в Україні - 28%. Фінансовий контроль дозволяє здійснити:

- забезпечення ефективності використання великих потоків бюджетних коштів;
- дотримання чинного законодавства в області мобілізації доходів до бюджетів усіх рівнів, оподаткування юридичних осіб, що відносяться до різних організаційно-правових формах;
- раціонального використання державного майна і державних активів;
- виявлення резервів зростання фінансових ресурсів;
- законності здійснення валютних операцій.

В даний час у світовій практиці проявляється тенденція уніфікації форм і методів фінансового контролю за низкою аспектів.

З огляду на це, узагальнену класифікацію форм і методів фінансового контролю подаємо в табл.1.2.

Загальною тенденцією в розвитку систем фінансового контролю в різних країнах є підвищення ролі аудиту ефективності та стратегічного аудиту. Поряд з цим, суттєве значення надається рамковій регламентації процедур фінансового контролю, його стандартизації. Розвиток національних систем державного фінансового контролю знаходиться під впливом раціональних елементів Лімської декларації основних принципів контролю, прийнятих Конгресом Міжнародної організації вищих контрольних органів (INTOSAI) в 1977 р.

Оцінка досвіду організації державного фінансового контролю країн з розвинутою економікою (Німеччина, Франція, Великобританія, США, Японія, Австрія), свідчить про те, що існує чітка ієрархія та розподіл влади на горизонтальні та вертикальні відносини та відповідно до цього здійснюється розподіл контрольних повноважень.

Класифікація форм і методів фінансового контролю

Класифікаційна ознака	Види форм і методів контролю
За рівнями організації	- центральний на рівні держави - на рівні територіальних громад
За часом проведення	- попередній фінансовий контроль - поточний (оперативний) фінансовий контроль - стратегічний фінансовий контроль
За суб'єктам, які здійснюють фінансовий контроль	- контроль представницьких органів влади і місцевого самоврядування, - контроль виконавчих органів влади, контроль фінансово-кредитних органів, відомств, внутрішньо-господарський і аудиторський
За мотивами проведення	- обов'язковий, плановий, ініціативний - фінансовий контроль за фактом
За формою проведення	- зовнішній фінансовий контроль - внутрішній фінансовий контроль
За методами проведення	- перевірка - обстеження - аналіз фінансової діяльності - моніторинг - ревізія

До основоположних функцій органів фінансового контролю в різних країнах світу відносять: контроль доходів та видатків бюджету, контроль ефективності використання бюджетних коштів, контроль ефективності та законності використання податкових пільг та оцінка нормативного забезпечення щодо відповідності бюджетному законодавству.

Разом з тим, спостерігається тенденція функціонування та раціональної організації контролюючих органів в різних країнах, що проявляється через підвищення ефективності управління публічними фінансами, та, як наслідок, збільшення відповідальності та професійної діяльності.

В загальному, міжнародний фінансовий контроль формується за різними формами та моделями, однак у цілому для розвитку контрольного механізму виділяється децентралізація та аудит у самостійний напрям контрольної діяльності, у процесі реалізації якої визначається ефективність діяльності органів влади зі збору, належного розподілу доходів та витрат бюджетних засобів, виконання прийнятих рішень та положень відповідних законодавчих актів.

1.4. Аналітичний інструментарій контролю міжнародних нелегальних фінансових потоків

Аналітичний інструментарій міжнародного контролю носить узагальнений характер та зводиться до оцінки відповідності міжнародним стандартам. Проте, оцінка нормативних стандартів щодо заходів по боротьбі з нелегальними фінансовими потоками строго регламентована, має детальні механізми реагування, зокрема розроблені Робочою групою ОЕСР з питань хабарництва; Глобальним форумом з прозорості та обміну інформацією для цілей оподаткування; UNCAC; та Робочою групою з фінансових розслідувань. Цей інструментарій зосереджується на аспектах узгодженості політики контролю за НФП та нормативним забезпеченням фінансового контролю в національних системах. В узагальненому вигляді, інструментарій міжнародного контролю за НФП доцільно досліджувати за такими напрямками:

- ризик і стратегія;
- інституційні механізми;
- управління компромісами та врегулювання політичних конфліктів;
- ефективність впровадження.

Для кожного напрямку є коло питань, які слід розглянути, та особливістю їх є те, що вони засновані на національних системах і практиках. Тому, неможливо окреслили одновимірну модель, проте, така модель є гнучкою та нейтральними між різними способами досягнення бажаного функціонального результату, що відображає національні пріоритети та економічні системи. Узагальнена модель програми носить методичний підхід для оцінки напрямів міжнародного контролю нелегальних фінансових потоків та має на меті досягнути узгодженості та ефективності між економічними системами різних країн світу (табл. 1. 3).

Таблиця 1.3

Основні елементи програми міжнародного контролю нелегальних фінансових потоків

Основні елементи	Напрями впливу
1	2
Ризик і стратегія	
1. Ризик Методика національної оцінки ризику повинна включати: <ul style="list-style-type: none"> - основні внутрішні джерела нелегального фінансування; - основні іноземні джерела та напрямки нелегального фінансування; - канали, що використовуються для надходження та відтоку НФП; - показники обсягу та впливу нелегальних фінансових потоків у країні 	Створення бази даних для подальшого аналізу; Кількісна оцінка ризику та впливу НФП та їх розподіл (для підтримки цілеспрямованої та пропорційної реакції на контроль та компроміси у основних секторах);

1	2
2. Сприятливе середовище Оцінка фінансових потоків, пов'язаних НФП Аналіз злочинних доходів Наявність інституцій для протидії НФП Аналіз фінансового сектору та його оцінка щодо НФП	Формування найбільш релевантні засоби, що є мотиваторами та демотиваторами НФП
3. Дотримання міжнародних норм	Оцінка формування концепції у протидії НФП
4. Стратегія Наявність національної стратегії щодо боротьби з НФП та напрямів її реалізації	Рівень відповідальності та пріоритети у боротьбі з НФП центрального апарату управління.
Інституційні механізми	
1. Державні інституції Структура апарату управління у сфері протидії НФП та формування відповідальності і звітності	Визначення учасників уряду та спосіб розподілу відповідальності
2. Недержавні інституції Формування переліку суб'єктів економічної системи, які зобов'язані здійснювати заходи щодо боротьби з НФП	Оцінка неурядових зацікавлених суб'єктів у НФП
3. Механізми координації та регулювання Політика уряду щодо НФП	Аналіз координаційних центрів та їх функції у протидії НФП.
Управління компромісами та врегулювання політичних конфліктів	
1. Політичні взаємозв'язки	Оцінка взаємодії політики протидії НФП з найбільш відповідними іншими сферами політики (фінансовий, судовий).
2. Міжнародний вплив Оцінка контрабанди товарів через кордони країни Забезпечення легального міжнародного співробітництва (визначеного конвенціями ООН та іншими стандартами)? Аналіз ефективності співпраці (в обох напрямках) з іншими країнами у напрямках протидії НФП	Огляд основних міжнародних факторів, що впливають на НФП
3. Компроміси та конфлікти Аналіз показників доступності фінансового сектору населенням Оцінка за наглядом фінансового сектору, тощо	Моніторинг та управління ризиками виникнення конкретних політичних конфліктів.
Ефективність впровадження	
Аналіз та використання статистичних даних щодо впровадження та впливу заходів щодо боротьби з НФП, показників змін або тенденцій у джерелах, методах та ризиках НФП та результати їх застосування	Ефективність використання механізму збору, моніторингу та подачі звітності інформації щодо НФП

На сьогодні у забезпеченні ефективності та узгодженості міжнародного фінансового контролю, необхідно враховувати складну мережу органів влади та різних інституцій щодо протидії НФП. Отже, практична координація є важливим доповненням до узгодженості політики взаємодії та контролю.

У заходах щодо боротьби з нелегальними фінансами беруть участь більше

ніж один учасник, тому різні інституції дублюють обов'язки, або діють як окремі непов'язані в системі контролю. Для прикладу, оцінка щодо НФП може розпочатися з подання фінансовою установою звіту про підозрілі операції, а потім розпочати розслідування з боку різних установ, причому кожен етап здійснюється іншим підрозділом або кількома співпрацюючими підрозділами.

У багатьох країнах існує безліч слідчих та правоохоронних з різними, а часом і дублюючими повноваженнями. Для того, щоб ефективно боротися з нелегальними фінансовими потоками, країни повинні мати регламентовані правила або системи, які забезпечують, щоб діяльність різних органів влади не підривала та не втручалася одна в одну, а також, де це можливо, координувала та співпрацювала у своїй діяльності.

У випадках де різні агенції мають дублюючі повноваження (наприклад, національних та місцевих правоохоронних органів), країнам може знадобитися механізм розв'язання конфліктів, щоб гарантувати, що вони випадково не втручаються та не перешкоджають одне одному. У деяких юрисдикціях це визначає особливі правила щодо того, яке відомство надає пріоритет у випадках конфлікту, або базу даних координаційних центрів для відстеження окремих справ. Існує ряд механізмів, які можуть це зробити, включаючи, наприклад, ієрархію пріоритетів; обмін інформацією через базу даних розслідувань; або активні механізми координації.

Виходячи за межі конфлікту, будувати ефективну оперативну співпрацю шляхом обміну відповідною інформацією, досвідом та можливостями між відомствами може реалізувати синергію та значно покращити ефективність зусиль щодо боротьби з НФП. Найчастіше це досягається за допомогою двосторонніх зв'язків між відповідними відомствами, хоча це залежить від відповідної законодавчої бази, хороших комунікацій та культури співпраці.

Потреба у розірванні конфліктів, співпраці та координації стосується як нагляду, так і примусового виконання. У деяких країнах є кілька фінансових наглядових органів з різними географічними або галузевими обов'язками: одна універсальна фінансова установа, яка діє в декількох регіонах, може контролюватися велику кількістю наглядових органів.

Багато країн мають національний координаційний орган для конкретної політики проблем, пов'язаних з НФП, такі як відмивання грошей, включаючи всі відповідні установи, які можуть діяти, щоб забезпечити належне функціонування механізмів оперативної координації та виконувати функції форуму для координації політики протидії НФП.

Разом з тим, що існує необхідність оцінки масштабів тіньових фінансових потоків. На сьогодні, існують індикатори, обчислені різними міжнародними організаціями, вирішують локальні завдання та мають особливості щодо методики розрахунку.

Для оцінки нелегальних фінансових потоків дійсно існують різні індикатори. Деякі з них включають:

- «Антивідмивний» індекс Базельського інституту управління (Basel Anti-Money Laundering (AML) Index) - розроблений Базельським інститутом управління (Basel Institute on Governance) і використовується для оцінки ризику використання систем фінансових установ для відмивання грошей. Він базується на різних факторах, таких як законодавство, політика, ефективність регулювання та інші чинники, які впливають на ефективність боротьби з відмиванням коштів.

- Індикатор нелегальних фінансових потоків Global Financial Integrity - розроблений Global Financial Integrity (GFI) і він оцінює обсяг нелегальних фінансових потоків, включаючи відмивання коштів, незаконний вивіз капіталу, фіскальну евазію та інші нелегальні практики. Індикатор дає уявлення про розмір проблеми нелегальних фінансових потоків у різних країнах та регіонах.

- Індекс сприйняття корупції Transparency International. - розроблений Transparency International, вимірює рівень сприйняття корупції в різних країнах. Він враховує різні фактори, такі як корупція в уряді, державний сектор, судова система та інші. Високі значення індексу свідчать про низький рівень корупції, тоді як низькі значення вказують на високий рівень корупції.

Ці індикатори допомагають оцінити рівень нелегальних фінансових потоків і корупції у різних країнах і регіонах світу. Вони надають оцінку і порівняння ступеня ризику і проблеми нелегальних фінансових потоків та корупції, що допомагає урядам, міжнародним організаціям та дослідникам розробляти механізм боротьби з цими явищами.

Важливо враховувати, що ці індикатори надають лише оцінку та розуміння проблеми нелегальних фінансових потоків і корупції. Вони базуються на доступних даних і методологіях, тому їхні результати можуть бути певною мірою приблизними. При вивченні цих індикаторів важливо брати до уваги особливості кожної країни та методологічні обмеження.

Питання для самоконтролю

1. Що таке фінансові потоки і яка їх сутність?
2. Які основні форми фінансових потоків існують?
3. Що розуміється під нелегальними фінансовими потоками?
4. Які міжнародні стандарти використовуються для контролю за нелегальними фінансовими потоками?
5. Яку роль відіграє Basel Anti-Money Laundering (AML) Index у системі контролю нелегальних фінансових потоків?
6. Що ви можете сказати про Global Financial Integrity і його роль у контролі нелегальних фінансових потоків?

7. Як індекс сприйняття корупції Transparency International допомагає в контролі нелегальних фінансових потоків?
8. Які є приклади міжнародної практики фінансового контролю?
9. Які міжнародні організації займаються контролем нелегальних фінансових потоків?
10. Як співпраця між країнами сприяє ефективному контролю нелегальних фінансових потоків?
11. Які аналітичні інструменти використовуються для контролю міжнародних нелегальних фінансових потоків?

ТЕМА 2. МІЖНАРОДНА СИСТЕМА ПРОТИДІЇ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ ДОХОДІВ, ОТРИМАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ, І ФІНАНСУВАННЯ ТЕРОРИЗМУ

План

- 2.1. Способи та механізми легалізації злочинних доходів: сутність та передумови формування
- 2.2. Моделі легалізації (відмивання) злочинних доходів
- 2.3. Гармонізація правовим вимог системи протидії легалізації злочинних доходів
- 2.4. Міжнародні суб'єкти у сфері міжнародного співробітництва в розслідуванні відмивання коштів

Ключові слова: легалізація злочинних доходів, фінансування тероризму, розповсюдження зброї масового знищення, моделі, відмивання коштів, міжнародні суб'єкти.

2.1 Способи та механізми легалізації злочинних доходів: сутність та передумови формування

Найвпливовішою міжнародною організацією, що займається боротьбою з відмиванням брудних грошей, є **Група з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням коштів (FATF)**, яка була створена у 1989 р. на зустрічі керівників країн Великої Сімки у Парижі. Одним із перших завдань FATF було розроблення Рекомендацій (загальною кількістю 40). Розроблені FATF у 1990 р. і переглянуті у 1996 та 2003 рр. 40 рекомендацій, створили загальні засади діяльності держав у напрямку боротьби з відмиванням коштів. Документ охоплює такі сфери, як: система кримінального та виконавчого законодавства; фінансова система та її нормативно-правова база, а також міжнародна співпраця. Усі країни-члени FATF взяли на себе зобов'язання боротися з відмиванням коштів і будувати свої програми боротьби на основі 40 Рекомендацій.

На сучасному етапі політика європейських органів свідчить про постійне вдосконалення механізму боротьби з відмиванням коштів. Розвиток законодавчих вимог визначає такі етапи: прийняття директиви ЄС № 849 Європейського Парламенту та Ради в 2015 року, стосується неправомірного використання фінансової системи, а отже запобігання таким діям, як відмивання грошей або фінансування тероризму, що вдосконалює Регламент ЄС №. 648/2012 Європейського Парламенту та Ради; у 2018 році прийнято Директиву ЄС № 843 Європейського парламенту та Ради, яка вважається є крайньою Директивою щодо протидії відмиванню коштів.

Європейські директиви підкреслюють необхідність створення підрозділів фінансової розвідки (ПФР) у всіх державах-членах з повноваженнями запитувати, аналізувати та поширювати пов'язані дані, які також повинні працювати незалежно та автономно з єдиною метою визначати злочинну діяльність із підозрілими операціями, таким чином запобігати та, що найважливіше, боротися з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму. ПФР, як центральний національний підрозділ, має отримувати відповідну інформацію, пов'язану з відмиванням коштів, пов'язаними предикатними злочинами та фінансуванням тероризму, щоб аналізувати та поширювати результати до компетентних органів. На рівні FATF законодавчі вказівки, які стосуються функцій ПФР, такі: м'які та не пов'язані з законодавством ЄС або національними законами держав-членів. Не існує узгоджених спеціальних правил щодо правового статусу, організаційної природи, функцій, слідчих повноважень та механізмів забезпечення їх виконання. У результаті ПФР мають такі чотири моделі:

- судові,
- правоохоронні,
- адміністративні та
- гібридні моделі, кожна з яких має свої особливості.

Судова модель має всю повноту повноважень і виконує всі функції, пов'язані з отриманням, аналізом і, за потреби, арештом коштів і заморожуванням рахунків.

Друга модель - правоохоронна, яка проводить заходи протидії відмиванню коштів за допомогою вже існуючих правоохоронних систем із подібними або краще адаптованими юрисдикційними органами для вирішення справ про відмивання коштів.

Суб'єкти звітності передають відповідні дані в адміністративну модель для обробки та передачі результатів до судових та правоохоронних органів для судового переслідування.

Четверта ідентифікована модель є гібридом, яка використовує змішані компоненти принаймні двох моделі ПФР.

Незалежно від моделі ПФР, усі вони мають право отримувати інформацію від фінансових органів та інших установ, які мають такі зобов'язання. Необхідність повідомляти державним ПФР про підозрілі операції як фінансовими установами, так і визначеними нефінансовими підприємствами та професіями є ключовим елементом функцій системи ПВК/ФТ.

З огляду на це, наше дослідження спрямоване на способи та механізми легалізації злочинних доходів та можливості побудови механізму ПВД/ФТ.

Проблема відмивання грошей разом із фінансуванням тероризму є серйозним викликом в всіх економічних системах, тому постає нагальна потреба

в ефективних заходах для боротьби з його наслідками. Вплив наслідків проявляється у стабільності, цілісності, репутації та ефективності фінансового та економічного сектору.

Процес відмивання грошей, який має довгу історію, розвивався та адаптувався до сучасного суспільства завдяки глобалізації та цифровій трансформації, завдаючи великої шкоди громадянам, компаніям та державам, ставши каталізатором незаконної діяльності (тероризму, шахрайства та корупції), яка призводить до зниження цілісності та прозорості, а також до загального браку довіри до ринків. Операція з відмивання грошей передбачає незаконну дію приховування грошей від незаконної діяльності та перетворення їх на законні гроші, таким чином змінюючи таємну природу грошей. Відмивання незаконних доходів - це процес трансформації, завдяки якому брудні, нелегальні гроші перетворюються на білі та чисті.

За даними FATF, явище відмивання грошей включає відмивання грошей шляхом адаптації незаконних прибутків, щоб приховати справжнє походження шахрайства, хабарництва, проституції, незаконного продажу зброї тощо (FATF), а МВФ уточнює, що цей процес здійснюється особою, яка маскує або приховує незаконне походження доходу, щоб створити враження, що він отриманий із законних джерел. Таким чином, значна частина визначень має однакову вихідну точку та йде в напрямку тих, які видає FATF: приховування незаконного походження та його повторне впровадження в економіку.

У науковій літературі та в юридичному праві запропоновано багато визначень цього поняття.

Термін “відмивання” доходів позначає процес перетворення нелегально отриманих коштів на легальні. Під відмиванням доходів, одержаних злочинним шляхом, розуміють приховування істинного джерела отриманих матеріальних цінностей, перетворення незаконної готівки в іншу форму активу, приховування істинного власника незаконно набутих доходів тощо.

Президентська комісія США з протидії організованій злочинності у 1984 р. використала таке формулювання: “Відмивання” грошей - процес, за допомогою якого приховується існування, незаконне походження чи незаконне використання доходів, ці доходи маскуються так, аби вони здавалися такими, що мають законне походження”. Вчені та практики констатують, що легалізація доходів, одержаних злочинним шляхом, сьогодні перетворилися у найприбутковіший вид незаконного підприємництва у світі. Для надання допомоги щодо відмивання коштів залучаються висококваліфіковані фінансові консультанти та аналітики, адвокати, аудитори та ін.

Для визначення зазначених злочинів необхідно використовувати напрацювання міжнародних правових інституцій.

У міжнародному праві визначення легалізації (відмивання) доходів,

одержаних злочинним шляхом, було подано у Віденській конвенції ООН “Про боротьбу проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин” від 19.12.1988 р., яка значно вплинула на розвиток відповідного законодавства західних країн. Вона визнала злочином відмивання грошей, отриманих від незаконного обігу наркотиків.

Водночас посилення позицій організованої злочинності призвело до зростання доходів злочинних організацій, одержуваних ними з різних сфер протиправною діяльністю. На основі цього Конвенція Ради Європи “Про відмивання, виявлення, вилучення і конфіскацію доходів від злочинної діяльності” від 08.11.1990 р. № 141 визнала злочином дії, пов’язані з відмиванням грошей, отриманих не тільки від наркобізнесу, але й від інших видів злочинної діяльності. Так, ст. 6 Конвенції визначає перелік правопорушень, пов’язаних із відмиванням коштів.

Законодавство різних країн (зокрема, США, Італії, Німеччини) має свою специфіку та різні підходи до визначення доходів від незаконної або кримінальної діяльності. Наприклад, за американським законодавством, під протиправною діяльністю розуміють доходи, отримані від вчинення злочинів, пов’язаних з наркотиками, фальшуванням грошей, контрабандою, банківськими шахрайськими операціями, банківськими пограбуваннями та крадіжками, шантажем тощо. У законодавстві Німеччини під джерелами доходів, що легалізуються, розуміються злочини, характерні для організованої злочинності. З іншої позиції визначає незаконні доходи законодавство Великобританії, Франції, Канади, Люксембургу, де під незаконною діяльністю розуміються злочини, пов’язані виключно з наркотиками.

Найпріоритетнішими напрямками, що характеризують сферу відмиванням “брудних” коштів, виступають, зокрема, протидія тероризму, транснаціональній злочинності (зокрема контрабандному переміщенню людей, торгівлі людьми, незаконному обігу наркотиків, торгівлі вогнепальною зброєю), організованій злочинності і корупції, етнічним чисткам, злочинам проти людяності.

2.2. Моделі легалізації (відмивання) злочинних доходів

На сьогодні існує декілька моделей відмивання злочинних доходів, до найбільш поширених належать наступні:

1. Двофазна модель. Відповідно до цієї моделі основними стадіями відмивання злочинних доходів є власне відмивання коштів («money laundering») і повернення в оборот («recycling»).

Перша стадія являє собою відмивання грошей, отриманих безпосередньо від вчиненого злочину. «Відмивання» першої стадії здійснюється шляхом обміну

грошей на купюри іншого номіналу або інші види валют. На цій стадії здійснюються короткострокові операції. Друга стадія представлена середньостроковими й довгостроковими операціями, за допомогою яких попередньо відмитим грошам надається видимість отриманих із законних джерел і вони вводяться в легальний економічний оборот.

2. Трифазна модель. Вона є найпоширенішою й припускає виділення в єдиному процесі легалізації наступних стадій: розміщення («placement»), розшарування («layering») і інтеграція («integration»). Зазначені три стадії можуть здійснюватися одночасно або частково накладатися одна на одну. Це залежить від наявного механізму легалізації й від вимог, пропонованих злочинною організацією (рис.2.1).



Рис.1.1. Трифазна модель відмивання коштів

Перший етап відмивання грошей є найбільш ризикованим через близькість справжньої ідентичності доходу з можливістю виявлення органами влади, оскільки він передбачає введення незаконних прибутків у фінансову систему. Розшарування вказує на відмивання та приховування незаконного джерела через

кілька транзакцій, а на останньому етапі інтеграція, кошти або доходи знову вводяться в легальну економіку.

Також існує **і чотирифазна модель** у вивченні процесу відмивання грошей. Цей підхід представлений чотирма етапами. Перший етап - переказ готівки на рахунки підставних осіб та організацій. Другий етап - розподіл готівки. Найчастіше вони реалізуються за рахунок скуповування банківських та інших цінних паперів.

Зарубіжний досвід показує, що часто розподіл готівки відбувається у казино й у пунктах обміну валюти. Третій етап - маскування злочинної діяльності. На даному етапі, перед злочинцем, що відмиває гроші стоїть одне завдання: вжити всіх можливих заходів для приховування джерела отримання грошей. У рамках виконання цього завдання вони часто використовують систему підпільних банківських рахунків або ж переказують гроші в інші країни.

Четвертий етап - інтеграція коштів. На даному етапі злочинні угруповання здійснюють інвестування грошей у високоприбуткові сфери та галузі бізнесу.

Отже, розглянуті стадії дають чітке розуміння, як відбувається процес відмивання грошей. За допомогою цих процесів злочинці активно ведуть свою незаконну діяльність, у ході якої намагаються трансформувати отримані «брудним» шляхом гроші у кошти, які зовні мають законне походження. Вивчення способів та процесів легалізації злочинних доходів є надзвичайно важливим у рамках оптимізації та ефективності заходів протидії незаконній легалізації злочинних доходів.

2.3. Гармонізація правовим вимог системи протидії легалізації злочинних доходів

Різні методи відмивання грошей можуть здійснюватися на національному рівні («додавання готівки в касу готівкового бізнесу») або на міжнародному рівні (розміщення брудних грошей злочинцями в банку), а також через фінансову систему з метою виведення нелегальних фінансових потоків за допомогою офшорних компаній.

На міжнародному рівні не має єдиного визначення відмивання грошей, оскільки кожна держава визначає цей злочин по-своєму. У результаті розвитку та поширення цього явища на міжнародному рівні посадовці різних рівнів усвідомили масштаби та наслідки цього явища, а також важливість виявлення загроз та визначення напрямів та заходів для протидії його впливу на суспільство, держави і сфери діяльності. Це явище стало загрозою для стабільності фінансових систем, створюючи передумови для консенсусу та спільної боротьби на міжнародному рівні за розробку ефективних та координуючих важелів у

боротьбі з відмиванням коштів. Перший крок у цьому напрямку було розпочато в 1988 році в Конвенції Організації Об'єднаних Націй проти незаконного обігу наркотичних засобів і психотропних речовин, Віденська конвенція про наркотики, через яку було видано визначення злочину відмивання грошей. Згодом, у 1989 році, було сформовано фінансову оперативну групу з питань відмивання грошей, яка спочатку мала обов'язки, пов'язані з аналізом і розробкою методів боротьби з відмиванням коштів, а зараз розробляє свій мандат, щоб включити антитерористичні дії та видає рекомендації щодо боротьби з цими злочинами .

Дії, вжиті на європейському рівні, повинні відповідати положенням та інструкціям, виданим Міжнародною FATF щодо національної гармонізації в боротьбі зі злочинами у сфері ПВК/ФТ.

Таким чином, ЄС забезпечив нормативні вимоги для боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму шляхом розробки нормативних актів і директив на європейському рівні відповідно до стандартів, прийнятих FATF, які з часом переглядалися, зобов'язуючи фінансові установи та певні професії та підприємства інформувати підрозділ фінансової розвідки (ПФР) про можливі підозрілі операції.

Європейське співробітництво в цьому питанні здійснюється через спеціальні структури, а також платформу ЄС для європейських ПФР, щоб досягти передачі важливих даних, які ведуть до швидкої ідентифікації фактів і операцій відмивання грошей, для цілей аналізу та операцій, задля забезпечення ефективності протидії легалізації злочинних доходів та зменшенні можливих загроз і наслідків.

Європейська законодавча база, яка стосується заходів із боротьби з відмиванням коштів, відіграє головну роль у захисті фінансової системи, а також професій, схильних до ризику використання в невідповідних/незаконних цілях. Європейський Союз підходить до проблеми відмивання коштів з двох точок зору, що перетинаються, а саме: криміналізація та запобігання. Водночас фінансові установи зобов'язані дотримуватися положень і здійснювати постійний моніторинг транзакцій з метою виявлення підозрілої діяльності.

Європейські органи почали приділяти увагу визначенню процедур, призначених для запобігання відмиванню грошей, у 1991 році через Першу директиву щодо запобігання використанню фінансової системи з метою відмивання грошей Директива Ради 91/308/ЄЕС. Основний аргумент впливає з постійного занепокоєння щодо того, що фінансові та кредитні установи можуть і будуть використовуватися як механізм відмивання грошей, отриманих від незаконної діяльності. Документ, виданий у 1988 році Конвенцією Організації Об'єднаних Націй проти незаконного обігу наркотиків, містить директиву щодо розгляду злочинів у сфері відмивання коштів. Заборона відмиванню коштів, а

також ідентифікація клієнтів фінансових і кредитних установ за допомогою підтверджуючих доказів повинні бути забезпечені державами-членами. Ця директива створила підґрунтя майбутніх нормативних актів .

В подальшому розвиток нормативних вимог стосується прийнятої директиви у 2001/97/ЕС Ради та Європейського Парламенту від 4 грудня, яка вимагала оновлення та доповнення положень початкової директиви, як це було запропоновано Групою розробки фінансових заходів, і залучення представників окремих професій до боротьби з відмивання коштів, поряд із фінансовим сектором. Друга Директива дала більш широке визначення цього незаконного процесу, яке включає «перетворення або передачу власності з метою приховати її незаконний характер; приховування або спотворення характеру, походження, місцезнаходження, розпорядження, руху та прав, пов'язаних із майном або правом власності, у зв'язку з якими злочинець знає, що вони походять від злочинної діяльності; придбання, володіння, використання майна, усвідомлюючи в момент отримання, що воно походить від злочинної діяльності», а також запровадження інших видів злочинів (корупція, шахрайство та організована злочинність) шляхом систематичного включення податкових правопорушень, які називаються предикатними.

Нова нормативна база включає інвестиційні компанії, обмінні пункти, агентства нерухомості та діяльність казино, через підозру щодо можливих транзакцій у результаті відмивання грошей, а також «ідентифікацію, відстеження, заморожування, вилучення, арешт та конфіскація інструментів і доходів від злочину» Директива 2005/60/ЕС відзначила особливу важливість ПФР для боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму, про що свідчить запис, включений до тексту, який наголошує про створення національного центрального розвідувального підрозділу в усіх державах-членах. Такий орган зобов'язаний отримувати та аналізувати звіти про підозрілі транзакції чи інші дані про відмивання коштів чи терористичну діяльність в країні. В подальшому прийнято Директиву Комісії 2006/70/ЕС від 1 серпня 2006 р., яка встановлює заходи для виконання попередніх директив. Незважаючи на те, що це третій захід щодо протидії відмиванню коштів, вона є першою, яка стосується фінансування тероризму на основі політики, згаданої в двох інших текстах (1991 та 2001), з новими положеннями та елементами, пов'язаними з реаліями того періоду. Потреба в новій директиві була відображена після перегляду FATF міжнародних стандартів ВК/ФТ, на основі подій у Сполучених Штатах 9 вересня 2001 року, а також прихильності європейських країн виконувати рекомендації FATF лише один раз. Різноманітні проведені дослідження про внесок технологій у боротьбу зі злочинами відмивання коштів показують, що з виявленням підозрілих транзакцій інтерес дослідників у цій галузі зріс. Інтенсифікація дій з відмивання грошей у різних сферах діяльності

призвела до збільшення залучення органів влади до регулювання вилучення неструктурованих даних із підозрілої діяльності на основі статистичних методів.

Прискорений технологічний прогрес, як на міжнародній, так і на державній арені, поряд з швидким пристосуванням до нього злочинців, вплинув на розробку країнами-членами четвертої Директиви, з метою оновлення та зміцнення положень щодо запобігання та боротьби з відмиванням коштів, що базується на попередній на нормах. Такий документ привносить елемент новизни, спрямований на підхід, що ґрунтується на оцінці ризику, прозорості та виявлення вразливостей, а також посилення існуючих норм на рівні ЄС щодо протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму відповідно до вказівок FATF. Нормативний акт передбачає дотримання фінансовими установами та вразливими професіями, такими як аудитори та юристи, типових вимог до звітності щодо операцій, які здійснюються їхніми клієнтами, але також оминає відповідальність, яку вони несуть. Водночас, ця Директива спрямована на захист суспільства від все більш поширеного злочину у сфері протидії легалізації злочинних доходів, а також на підтримку стабільного європейського ринку.

Директива ЄС 2015/849 від 20 травня 2015 року скасовує Директиву № 3, Директиву 2005/60/ЄС та вносить зміни до №648/2012 ЄС, запроваджуючи нові правила, а саме: введення нових термінів та їх визначення, створення бази даних або центрального реєстру, збір інформації про реальних бенефіціарів, сприяння ефективній співпраці, застосування більш суворі адміністративні санкції, а також ведення та вдосконалення важливої та повної статистичної інформації з метою передачі її до Комісії.

П'ята Директива - Директива ЄС 2018/843 про боротьбу з відмиванням коштів - набула чинності в червні 2018 року і вносить зміни до попередньої Директиви (2015/849) і встановлює нові положення для ефективної боротьби з процесом фінансування тероризму та дозволяє консолідувати високу прозорість фінансових операцій, а також визначення поняття віртуальної валюти та запровадження заходів щодо їх регулювання в законодавстві ЄС. За даними Європейського центрального банку, існує три типи віртуальних валют: перший тип представляє валюти, введені в замкнутому циклі; наступні віртуальні валюти є односпрямованими, які можна використовувати для здійснення платежів або купівлі товарів/послуг, а третій тип - це двовимірні валюти, які називаються криптовалютами.

Масштаби розвитку сегменту криптовалюти та можливість її зловживання через те, що вона стає основною платформою для незаконної діяльності з метою відмивання грошей, призвели до розширення міжнародних стандартів на ринку віртуальних активів.

Директива ЄС 2018/843 зосереджується на оптимізації прозорості власності компаній і трастів, суворому контролі для країн із високим ризиком,

підкреслюючи ризики щодо передплачених карток і віртуальних валют, розширюючи а також покращити співпрацю та обмін даними від Європейського центрального банку до наглядових органів.

Боротьба з протидією відмиванню коштів та фінансуванню тероризму на сьогодні в центрі уваги, що підтверджується зусиллями органів влади в результаті видання нормативних актів і положень, втілених у п'яти Директивах, які періодично оновлюються відповідно до ризиків і загроз, які також можуть виникнути як на державному рівні, так і на європейському і у всьому світі. Ефективним кроком, який слід зробити, є розвиток мережі ПФР і глобальної системи збору й аналізу, а також зміцнення співпраці, оскільки відсутність або погана оцінка є основною перешкодою системи для боротьби з та запобігання відмиванню грошей.

В Україні відповідно до вимог чинного законодавства було розроблено низку заходів для розширення кола суб'єктів, зобов'язаних подавати звіти про підозрілу діяльність, щоб Держфінмоніторинг як компетентний орган з новими законними правами та повноваженнями міг розпочати їх аналіз і надіслати результати до правоохоронних органів. Виходячи з цього, дослідження щодо виявлення основних способів і механізмів легалізації злочинних доцільно проводити у виявленні зв'язку між законодавчими положеннями та вимогами, пов'язаними з протидією відмиванню грошей, з точки зору ефективності контрзаходів щодо цих пунктів, через припущення, що заходи протидії відмиванню коштів ефективні з точки зору більшої кількості виявлених підозрілих транзакцій, а також на ефективність впливають використання нових методів виявлення злочинних доходів.

За результатами оцінок, представлених у типологічних дослідженнях Держфінмоніторингу, зокрема, за останні роки здійснено, у розрізі такої тематики: відмивання коштів, одержаних фіскальними правопорушеннями (2020), нецільове використання коштів та майна державних підприємств та інших суб'єктів, що фінансуються з державного та місцевого бюджетів. державних бюджетів (2019), ризики з використанням суб'єктів з непрозорою структура власності у відмиванні злочинних доходів (2018), ризик використання готівки (2017), ризик тероризму та сепаратизму (2017), відмивання доходів, одержаних корупцією (2016) та інші. Відомим є той факт, що типологічні способи ВК/ФТ швидко змінюються та пристосовуються до особливостей економічної системи, проте, уніфікація схем відмивання коштів дозволяє мінімізувати ризики та протидіяти ним. Узагальнення типологічних схем, які активно діяли в Україні, подана на рис.2.2.



Рис.2.2.Основні типології ВД/ФТ/ЗМЗ

Злочини, пов'язані з відмиванням коштів, вчиняються не тільки з метою подальшого використання отриманих доходів у підприємницькій діяльності з метою отримання прибутку чи особистого збагачення фізичних осіб, а й з метою фінансування тероризму, незаконного обігу зброї, організації замовних вбивств, фінансування сепаратистських угруповань та інші злочини. Основні типові приклади, які пов'язані з фінансуванням тероризму та сепаратизму в Україні та інструменти, що використовувалися при цьому подані в додатку А.

Основним викликом для України - військова агресія з боку росії, яка в повній мірі впливає не тільки на фінансову, а й на національну безпеку. За останні роки Україна опинилася у стані терористичної атаки та сепаратизму, при цьому активно використовувалася фінансова система для інтеграції та перенаправлення фінансових потоків на таку злочинну діяльність.

Поряд з тим, в Україні за останні роки поширюється тіньова економіка та зростає організована злочинність, що становить суттєву загрозу економічній безпеці. Більше того, економічна злочинність в Україні характеризується постійним вдосконаленням систем ПВК/ФТ/ЗМЗ, а саме аналітичні дослідження свідчать про масштабні зловживання з бюджетними коштами корупційні схеми, виведення капіталу в іноземні юрисдикції, діяльність конвертаційних центрів, шахрайство, ухилення від сплати податків і зборів, приховування справжніх власників інвестиційних проектів, які інвестували в найбільш прибуткові сектори економіки тощо. Отже, як свідчать дослідження, легалізація відмивання коштів - це явище, яке носить деструктивний характер, проте має здатність динамічно розвиватися та пристосовуватися до різних умов економічного та політичного характеру. На сьогодні його поширення є суттєвим, при цьому типологічні схеми відмивання доходів набули різних видів та способів. Саме це призводить до висновку, що сфера ВД/ФТ/РЗМЗ є багатогранна та потребує системного дослідження.

2.4. Міжнародні суб'єкти у сфері міжнародного співробітництва в розслідуванні відмивання коштів

Проведенню комплексних фінансових розслідувань сприяють такі організації як Інтерпол, Європол, Євроюст, Ініціатива StAR Світового Банку, Камденська міжвідомча мережа з питань повернення активів (CARIN), Міжнародний центр боротьби з корупцією (ІАССС).

1. Інтерпóл (фр. *OrganisationInternationaledePoliceCriminelle, OIPC*, англ. *International Criminal Police Organization, ICPO*) - організація, що займається пошуком певного об'єкту, людини, сприяє пошукам поліції. Заснована як англ. *International Criminal Police Commission* в 1923, а з 1956 використовується теперішня назва. До складу входять понад 190 країн світу. За розміром друга міжнародна міжурядова організація після ООН. Штаб-квартира знаходиться у місті Ліон, Франція.

Самі працівники Інтерполу не можуть безпосередньо виконувати поліцейських функцій (права заарештовувати чи носити та застосовувати свою чи табельну зброю) на будь-якій території країн - членів організації. Вони займаються лише координацією сил, щоб правоохоронці з інших країн набагато легше справлялись з такими речами, як особливості національного правосуддя, законодавства, мовний бар'єр. По суті, головною функцією Інтерполу є створення та підтримка різноманітних баз даних, якими можуть користуватись правоохоронні органи країн-членів організації (наприклад, бази даних фальшивомонетників, членів наркокартелів, викрадених автівок та викрадених витворів мистецтва і т.д).

Відповідно до Положення про Національне центральне бюро Інтерполу, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 25.03.1993 № 220, взаємодія правоохоронних органів України з компетентними органами зарубіжних держав щодо вирішення питань боротьби із злочинністю, що має транснаціональний характер або виходить за межі країни, здійснюється лише через Національне центральне бюро Інтерполу. Національна поліція виступає як Національне центральне бюро (НЦБ) Інтерполу. НЦБ забезпечує співробітництво правоохоронних органів України та зарубіжних країн як у цілому, так і в окремих напрямках боротьби із злочинністю і надає можливості для:

- Підготовки та надсилання ініціативних запитів за кордон;
- Підготовки та надсилання відповідей на запити зарубіжних правоохоронних органів;
- Обміну оперативно-розшуковою, оперативно-довідковою та криміналістичною інформацією про підготовку і вчинення злочинів та причетних до них осіб, а також архівною та, в окремих випадках, процесуальною інформацією;
- Обміну досвідом роботи, законодавчими та іншими нормативними актами, учбово-методичною літературою з питань діяльності правоохоронних органів;
- Обміну науково-технічною та іншою інформацією з питань боротьби із злочинністю.

Під час проведення оперативно-розшукових заходів та слідчих дій, пов'язаних з розкриттям злочинів у сфері економіки та фінансів, через НЦБ можна одержувати з Генерального секретаріату або НЦБ Інтерполу в зарубіжних країнах таку інформацію:

- офіційні назви комерційних структур (фірм, спільних підприємств тощо) та інших юридичних осіб - суб'єктів підприємницької діяльності, розташованих за кордоном;
- дату їх реєстрації у відповідних державних органах, юридичну адресу, номери телефонів та інших телекомунікаційних засобів;
- прізвища та імена керівників таких структур;
- основні напрямки діяльності;
- розміри статутного капіталу;
- відомості про припинення діяльності;
- відомості кримінального характеру стосовно їх керівників та інших працівників.

З деяких країн можливе отримання інформації про укладені іноземними фірмами угоди з українськими юридичними та фізичними особами або за їх участю та про наслідки їх виконання.

Відомості про відкриття фізичними особами, в тому числі громадянами України, та юридичними особами фінансових рахунків у зарубіжних банках, а також про рух коштів по них, про укладення угод між українськими та закордонними юридичними особами становлять, як правило, банківську чи комерційну таємницю і можуть повідомлятися іноземними правоохоронними органами лише після розгляду офіційного звернення Генеральної прокуратури України верховним органом юстиції (прокуратури) запитуваної держави в порядку надання правової допомоги в кримінальній справі.

2. Європол, Європейське поліцейське управління (англ. *European Police Office, Europol*) - інформаційно-координаційне агентство, покликане забезпечити співробітництво поліцій держав - членів Європейського Союзу (ЄС) у боротьбі зі злочинністю, зокрема, з організованою злочинністю, тероризмом, корупцією, шахрайством, наркобізнесом, незаконним обігом зброї, відмиванням коштів, злочинами проти дітей, нелегальної міграцією тощо. Створення було передбачене Маастрихтським договором 1992 (розд. VI) та Амстердамським договором про Європейський Союз 1997 (розд. VI) з метою обміну інформацією та координації роботи органів поліції і правосуддя країн ЄС у цій галузі. Європол - це єдиний центр з трьома потужними базами даних, в яких містяться відомості про злочини та злочинну діяльність на всьому просторі ЄС. Дані надаються лише компетентним органам, їх офіційним і службовим особам, яким необхідна така інформація за родом служби. Базується штаб-квартира - у м. Гаазі (Нідерланди).

До пріоритетних сфер дослідження Європолу належать злочини проти особи, фінансові та кіберзлочини. Діяльність Європолу обмежена структурами організованої злочинності, в яких задіяні дві чи більше країн [ЄС](#). Європол допомагає державам- членам в обміні інформацією; здійснює оперативний аналіз заходів, до яких вдаються держави-члени; готує стратегічні звіти (зокрема, формулює загрози) та дослідження злочинності; виконує експертизу і надає технічну підтримку в рамках розслідувань і операцій всередині ЄС; а також сприяє гармонізації процедур розслідування у державах-членах.

Відповідно до Угоди між Україною та Європейським поліцейським офісом про оперативне та стратегічне співробітництво Національним контактним пунктом для України, який діє як центральний контактний пункт між іншими компетентними органами України та Європолом визначено відділ по взаємодії з Європолом Національної поліції України.

3. Євроюст - європейське агентство, що співпрацює з судовими та поліцейськими органами країн-членів ЄС.

Євроюст стимулює і координує розслідування і судові переслідування між компетентними органами в державах-членах і покращує співпрацю між компетентними органами держав-членів, зокрема шляхом сприяння виконанню

міжнародної взаємної правової допомоги та здійснення прохань про екстрадицію.

Компетенція Євроюсту охоплює такі види злочинів і правопорушень: тероризм, незаконний обіг наркотиків, торгівля приватними даними, підробка, відмивання грошей, комп'ютерні злочини, злочини проти власності або суспільних благ, включаючи шахрайство та корупцію, злочини, що впливають на фінансові інтереси ЄС, екологічні злочини та участь у злочинній організації. Крім того, Євроюст може допомагати державам-членам ЄС у розслідуванні інших злочинів. Євроюст сприяє компетентним органам у забезпеченні координації розслідувань і судових процесів.

Євроюст співпрацює з 24 країнами, що не є членами ЄС: Албанією, Аргентиною, Боснією і Герцеговиною, Єгиптом, Канадою, Північною Македонією, Ісландією, Ізраїлем, Японією, Кореєю, Ліхтенштейном, Молдовою, Монголією, Чорногорією, Норвегією, Російською Федерацією, Сербією, Сінгапуром, Швейцарією, Таїландом, Туреччиною, Україною і США.

Україна має свого офіцера зв'язку в Євроюсті, а також може обмінюватися інформацією, в тому числі і персональними даними.

Інформація, що одержується спільними слідчими групами сформованими Євроюстом вважається одержаною офіційно і може використовуватися у кримінальних провадженнях та суді. У пріоритетних важливих та складних справах із залученням багатьох юрисдикцій доцільно звернутися до організації для координації спільних дій та більш ефективного обміну інформацією на міждержавному рівні.

4. StAR - це партнерська ініціатива Групи Світового банку та Управління Організації Об'єднаних Націй з наркотиків і злочинності, яка підтримує міжнародні зусилля, спрямовані на припинення практики приховування активів, отриманих від корупційних злочинів.

Ініціатива StAR:

- працює з країнами, що розвиваються та фінансовими центрами з метою запобігання відмиванню доходів, отриманих від корупційних злочинів та своєчасного повернення викрадених активів;
- надає допомогу країнам в розробці нормативно-правової бази, формуванні інституційних знань і навичок, необхідних для повернення активів та працює зі своїми партнерами по всьому світу у напрямку розробки ефективних інструментів, пов'язаних із запобіганням розкраданню активів;
- співпрацюючи з усіма відповідними установами, в тому числі фінансовими центрами і антикорупційними агентствами, надає державам технічну і правову допомогу в напрямку виявлення, повернення та конфіскації активів, отриманих злочинним шляхом та сприяє посиленню міжнародної співпраці у цій сфері;
- вносить інновації в глобальну боротьбу з корупцією, розробляючи

стратегію і методи виявлення активів, отриманих від корупційних злочинів, співпрацюючи з низкою міжнародних інституцій, зокрема, таких як: Управління Організації Об'єднаних Націй з наркотиків і злочинності, G8, G20, Організація економічного співробітництва і розвитку (OECD) і Цільова група з фінансових заходів (FATF).

5. Камденська міжвідомча мережа з питань повернення активів (CARIN) - це неформальна мережа представників правоохоронних органів і судових практиків, фахівців в області виявлення та розшуку активів, заморожування, арешту та їх конфіскації. Кожна держава-член представлена в мережі співробітником правоохоронних органів і судовим експертом (прокурором, слідчим тощо) в залежності від правової системи держави.

Метою створення CARIN є підвищення ефективності зусиль держав-членів у їхній діяльності, спрямованій на позбавлення злочинців незаконних доходів.

На сьогодні CARIN має 54 зареєстрованих держав-членів в іноземних юрисдикціях, у тому числі 28 держав-членів ЄС та дев'ять міжнародних організацій.

Ключові завдання:

- створити мережу контактних пунктів;
- стати центром кращих практик в усіх аспектах боротьби з доходами, отриманими

злочинним шляхом;

- сприяти обміну інформацією та передовим досвідом;
- надавати поради органам, таким як Європейська Комісія та Рада Європейського

Союзу щодо усіх аспектів боротьби з доходами, отриманими злочинним шляхом;

- виступати в якості консультативної групи з іншими профільними органами;

- сприяти організації навчань з питань боротьби з доходами, отриманими

злочинним шляхом;

- заохочувати членів мережі до створення національних установ з повернення активів.

6. Міжнародний центр боротьби з корупцією (ІАССС) об'єднує спеціалістів з правоохоронних органів з різних установ по всьому світу для вирішення звинувачень у великій корупції.

Велика корупція збільшує бідність та нерівність, підриває хороший бізнес та загрожує цілісності фінансових ринків. Вона може включати корупційні дії з боку

політично значущих осіб, які можуть залучати величезну кількість активів та загрожувати політичній стабільності та сталому розвитку.

Дії, які можуть потрапити до цієї категорії, включають: хабарництво державних службовців; розтрата; зловживання владою; відмивання доходів, одержаних злочинним шляхом.

Передумови для створення ІАССС.

Під час саміту про боротьбу з корупцією у 2016 році Великобританія зобов'язалася створити та розмістити ІАССС. ІАССС був офіційно запущений у липні 2017 року, і він буде розміщений Національним агентством з питань злочинності в Лондоні до 2021 року, коли передбачається, що хостинг перенесеться в іншу країну-учасницю.

Правоохоронні органи, які є учасниками ІАССС:

- Федеральна поліція Австралії
- Служба серйозних шахрайств у Новій Зеландії
- Поліція Нової Зеландії
- Королівська канадська кінна поліція
- Бюро розслідування корупційних практик Республіки Сінгапур
- Національне агентство з питань злочинності Великобританії
- Федеральне бюро розслідувань США
- Міністерство внутрішньої безпеки США (DHS), імміграції та митного забезпечення (ДВС), розслідування внутрішньої безпеки (HSI)

У 2019 році Інтерпол направив представника до ІАССС для надання регулярної підтримки. Швейцарія та Німеччина брали участь у розробці та створенні ІАССС і залишатимуться спостерігачами, беручи участь у засіданнях Ради управління ІАССС за потребою.

У додатку Б узагальнено інформацію про діяльність підрозділів фінансової розвідки в окремих країнах та особливості їх діяльності.

Правоохоронні органи, які не приймають участі в самій організації, можуть направляти справи про велику корупцію до ІАССС.

Питання для самоконтролю

1. Що означають терміни «легалізація злочинних доходів» і «відмивання коштів»? Які передумови сприяють формуванню цих процесів?
2. Які існують моделі легалізації злочинних доходів? В чому полягають їх особливості та різниця?
3. Яким чином проводиться гармонізація правових вимог у системі протидії легалізації злочинних доходів на міжнародному рівні?

4. Хто виступає міжнародними суб'єктами у сфері міжнародного співробітництва в розслідуванні відмивання коштів? Які є їх ролі та функції?
5. Які основні способи та механізми легалізації злочинних доходів існують? Які передумови сприяють їх формуванню?
6. Які є моделі легалізації (відмивання) злочинних доходів? Які особливості мають ці моделі і як вони застосовуються на міжнародному рівні?
7. Як здійснюється гармонізація правових вимог у системі протидії легалізації злочинних доходів на міжнародному рівні? Які інструменти та механізми використовуються для досягнення цієї гармонізації?
8. Хто є головними міжнародними суб'єктами у сфері міжнародного співробітництва в розслідуванні відмивання коштів? Які є їх ролі, повноваження та обов'язки у боротьбі з легалізацією доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванням тероризму?
9. Які механізми обміну інформацією та співробітництва існують між країнами у сфері протидії легалізації доходів і фінансуванню тероризму? Як вони сприяють ефективному розслідуванню та забезпеченню міжнародної безпеки?
10. Які міжнародні організації займаються проблематикою протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом?

ТЕМА 3. УКРАЇНСЬКА СИСТЕМА ПРОТИДІЇ ЛЕГАЛІЗАЦІЇ ДОХОДІВ, ОТРИМАНИХ ЗЛОЧИННИМ ШЛЯХОМ

3.1. Особливості формування національної системи протидії легалізації(відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом

3.2. Основні функції та повноваження Держфінмоніторингу та його структура

3.3. Моніторинг фінансових операцій

3.4. Типологічні дослідження схем відмивання коштів та фінансування тероризму та діяльність Академії фінансового моніторингу

Ключові слова: система протидії легалізації(відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, державний фінансовий моніторинг, первинний фінансовий моніторинг, схеми відмивання коштів.

3.1. Особливості формування національної системи протидії легалізації(відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом

В Україні сьогодні створено національну систему протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення (далі - ПВД/ФТ), яка включає чинне законодавче поле, інституційну систему державних органів, суб'єктів первинного фінансового моніторингу та громадські організації, залучені до боротьби з відмиванням коштів і фінансуванням тероризму.

Її розвиток став важливим складником стратегічного курсу України на інтеграцію до Європейського Союзу та посилення ролі в побудові єдиної світової мережі запобігання й протидії легалізації «брудних коштів». Пріоритетність співробітництва України з Європейським Союзом (далі - ЄС) і його окремими державами-членами пов'язується з тим, що ЄС визначатиме напрями економічного прогресу та політичну стабільність у регіоні в довгостроковій перспективі. У зв'язку із цим положення чинного законодавства європейських країн і відповідні аспекти міжнародної правотворчості набувають особливої актуальності для вітчизняного законодавства, викликають значний науковий та практичний інтерес у сфері обговорення й розроблення в країні ефективної системи заходів ПВД/ФТ.

Варто зазначити, що національна система ПВД/ФТ України вже пройшла певні періоди свого формування й становлення.

Перший період (до 2014 року) характеризується відсутністю системи протидії відмиванню доходів, отриманих злочинним шляхом, або її незначною

ефективністю. У цей період в Україні не існувало відповідної законодавчої бази та інфраструктури для боротьби з відмиванням грошей.

Другий період (2014-2019 роки) характеризується створенням системи протидії відмиванню доходів, отриманих злочинним шляхом, та розвитком відповідної законодавчої бази. У 2014 році була прийнята нова версія Закону України «Про протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом», яка передбачала створення національної системи протидії відмиванню грошей. В цей період відбулася інтеграція України до системи міжнародної співпраці у боротьбі з відмиванням грошей.

Третій період (після 2019 року) характеризується удосконаленням системи протидії відмиванню доходів, отриманих злочинним шляхом, та посиленням заходів протидії цьому явищу. У цей період Україна активно співпрацює з міжнародними організаціями та іншими країнами у боротьбі з відмиванням грошей. Відбувається удосконалення законодавства, вдосконалення методів та інструментів для виявлення та припинення відмивання грошей.

Концептуальними принципами її побудови стали такі міжнародні стандарти:

- а) відповідність конституційним нормам;
- б) відповідність вимогам міжнародних організацій;
- в) міжнародне співробітництво.

У вітчизняній практиці проведення державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних незаконним шляхом, є фінансовий моніторинг - один із найсильніших механізмів її реалізації.

З 28.04.2020 р. набирає чинності новий Закон України від 06.12.2019 р. № 361-ІХ «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» .

Цей Закон адаптує українське законодавство з питань запобігання і протидії відмиванню доходів до норм четвертої Директиви ЄС 2015/849 та Регламенту ЄС 2015/847, стандартів Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму (FATF).

Процес формування та функціонування системи легалізації доходів в Україні має низку невідповідностей з вимогами міжнародних організацій, що потребує гармонізації відповідно до вимог міжнародних стандартів.

За останні тридцять років ЄС ухвалив багато ініціатив щодо боротьби з відмиванням коштів і фінансуванням тероризму, що спрямовані на адаптацію правових норм ЄС до міжнародних конвенцій і стандартів, розроблених наднаціональними організаціями, зокрема Групою розробки фінансових заходів проти відмивання грошей (FATF). Дотримуючись класичного «двофазного підходу», нормативні вимоги передбачають не тільки заходи що до запобігання,

так і заходи щодо переслідування. Європейський Союз (ЄС) розширив свою сферу впливу від регулятивного нагляду до кримінальної відповідальності, шляхом прийняття п'яти Директив, спрямованих на запобігання використанню фінансової системи для відмивання коштів. Крім того, було прийняте Рамкове рішення та Директива, спрямовані на боротьбу з відмиванням коштів шляхом застосування кримінального права.

Однак нестабільна ситуація в Україні через військові дії Російської Федерації показали, що існуюча система ЄС у сфері боротьби з відмиванням коштів і фінансуванням тероризму є недостатньою.

Неефективність здебільшого пов'язана з неефективним застосуванням правового механізму, а не через нормативні недоліки. Горизонтальні розбіжності між національним законодавством все ще зберігаються: національний нагляд є неадекватним; застосування правових норм неефективне як на національному, так і на європейському рівнях; співпраця між національними наглядовими органами недостатня; обмін інформацією між підрозділами фінансової розвідки (ПФР) стикається з багатьма перешкодами; а протидія в системі кримінальної відповідальності майже відсутня.

У грудні 2019 року було зроблено перший крок у напрямку централізації повноважень на рівні ЄС для боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму. Цей крок полягав у делегуванні Європейському банківському управлінню координації та контролю цієї боротьби в межах ЄС. Незважаючи на це, ця перша спроба централізації нагляду на рівні ЄС виявилася недостатньою для ефективної боротьби з цими проблемами.

По-перше, Європейське банківське управління підкреслило, що відмінності національних правил і практик мали значний негативний вплив на запобігання використанню фінансової системи ЄС для цілей відмивання коштів. Європейська Бізнес Асоціація запропонувала прийняти нормативну базу на рівні ЄС щодо заходів належної перевірки клієнта та систем ПВК/ФТ і вимог до його контролю.

По-друге, було наголошено на повноваженнях і заходах наглядових органів у сфері ВД/ФТ/РЗМЗ, необхідних для забезпечення дотримання фінансовими установами своїх зобов'язань, а також оперативних повноважень фінансової розвідки та розширення транскордонної співпраці та її гармонізації.

По-третє, на хвилі реформ після фінансової кризи, в основному заснованих на посиленні централізованого нагляду ЄС через «агентство» як нової моделі адміністративного впровадження законодавства ЄС проклало шлях до створення нового Повноваження, спеціально розробленого для потреб ПВК/ФТ.

Пакет реформ протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму, представлений Комісією в липні 2021 року, спрямований на вирішення існуючої нормативної та наглядової оцінки. Таким чином, він має на меті подолати існуючі недоліки в якості та ефективності нагляду у сфері протидії відмиванню коштів та

фінансуванню тероризму в ЄС та сприяти кращому зближенню високих стандартів нагляду. Ця пропозиція є частиною Плану дій Комісії, представленого в травні 2020 року, спрямованого на створення політики Союзу щодо боротьби з відмиванням грошей. Її першочерговими цілями були:

1. забезпечити ефективне впровадження існуючої системи ПВК/ФТ ЄС;
2. створити єдиний звіт ЄС щодо ПВК/ФТ;
3. запровадити нагляд на рівні ЄС щодо ПВК/ФТ;
4. створити механізм підтримки та співпраці для ПФР;
5. забезпечувати виконання положень кримінального законодавства на рівні ЄС та обмін інформацією;
6. посилити міжнародний вимір системи ЄС щодо ПВК/ФТ.

Три основні конкретні цілі, які передбачає пакет реформ, зосереджені на пріоритетах №. 2, 3, 4 і 6:

1. Посилити правила ЄС щодо протидії відмиванню коштів та підвищити їх чіткість, одночасно забезпечуючи узгодженість з міжнародними стандартами та чинним законодавством ЄС;

2. Підвищити ефективність та послідовність нагляду за протидією відмиванню коштів;

3. Підвищити рівень співпраці та обміну інформацією між ПФР. З цією метою пакет реформ включає чотири законодавчі пропозиції:

- Положення про заснування Органу ЄС з ПВК/ФТ у формі децентралізованого регуляторного органу ЄС;

- Новий Регламент, що містить правила ПВК/ФТ, що безпосередньо застосовуються, включно з переглянутим переліком суб'єктів ЄС, які підпадають під дію правил протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму, а також переглянуто політику щодо третіх країн, чий підхід до ПВК/ФТ становить загрозу для фінансової системи ЄС;

- Шоста Директива щодо протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму, яка замінює існуючу Директиву ЄС щодо протидії відмиванню коштів та фінансуванню тероризму (Директива 2015/849 зі змінами) і містить положення, які не входять до Регламенту, тому вимагають національної імплементації, наприклад правила щодо національних наглядових органів і підрозділів фінансової розвідки в державах-членах;

- Редакція Регламенту 2015/847 про перекази коштів.

Пакет реформ є важливим напрямом у розвитку боротьби з незаконними фінансовими потоками та важливою складовою в процесі європейської інтеграції. Проте є сфери, де пакет можна посилити, щоб підвищити ефективність запропонованих заходів.

3.2. Основні функції та повноваження Держфінмоніторингу та його структура

У відповідності до вимог чинного законодавства, зокрема Закону України «Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» від 06.12.2019 № 361-ІХ, фінансовий моніторинг - це система заходів, що застосовуються суб'єктами фінансового моніторингу у сфері запобігання та протидії відмиванню доходів, до яких належать державний фінансовий моніторинг та первинний фінансовий моніторинг. Крім того, метою фінансового моніторингу є створення суб'єктом моніторингу системи внутрішнього контролю. Його ціль - це виявлення, збір, обробка, аналіз та своєчасне надання інформації щодо запобігання легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, відповідно до чинного законодавства.

Державна служба фінансового моніторингу України є центральним органом виконавчої влади, діяльність якого спрямовується та координується Кабінетом Міністрів України через Міністра фінансів України і який реалізує державну політику у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення.

Основними повноваженнями та функціями Держфінмоніторингу є:

Моніторинг фінансових операцій: Держфінмоніторинг здійснює моніторинг фінансових операцій з метою виявлення можливих випадків легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та поширення зброї масового знищення.

Аналіз та оцінка ризиків: Держфінмоніторинг проводить аналіз та оцінку ризиків, пов'язаних із зазначеними вище фінансовими операціями. На основі цього аналізу Держфінмоніторинг визначає, які фінансові операції потребують додаткового контролю та які суб'єкти господарювання можуть бути пов'язані з ризиковими операціями.

Ведення реєстру суб'єктів первинного фінансового моніторингу: Держфінмоніторинг забезпечує ведення реєстру суб'єктів первинного фінансового моніторингу, до яких належать банки, інші фінансові установи, адвокати, нотаріуси, аудиторів та інші суб'єкти, які надають послуги, пов'язані з фінансовими операціями.

Здійснення взаємодії з іншими органами: Держфінмоніторинг забезпечує взаємодію з іншими державними органами, які займаються боротьбою з легалізацією доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванням тероризму та поширення зброї масового знищення.

Видача запитів на інформацію: Держфінмоніторинг має повноваження видавати запити на інформацію щодо фінансових операцій та пов'язаних з ними осіб. Такі запити можуть бути адресовані суб'єктам первинного фінансового моніторингу, іншим фінансовим установам, а також іншим суб'єктам, які можуть мати необхідну інформацію.

Контроль за дотриманням законодавства: Держфінмоніторинг забезпечує контроль за дотриманням законодавства про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансування тероризму. Державна служба має право проводити перевірки суб'єктів первинного фінансового моніторингу з метою перевірки їх дотримання вимог законодавства.

Організація навчань та підвищення кваліфікації: Держфінмоніторинг організовує навчання та підвищення кваліфікації працівників суб'єктів первинного фінансового моніторингу, щоб забезпечити високу якість фінансового моніторингу та ефективність виявлення фінансових операцій, пов'язаних з легалізацією доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванням тероризму.

До повноважень Держфінмоніторингу, в частині аналізу фінансових операцій відносяться:

- одержання інформації щодо підозрілих та порогових фінансових операцій, виявлених розбіжностей у даних щодо кінцевих бенефіціарних власників;
- широкі повноваження щодо одержання додаткової інформації від фінансових установ та нефінансових посередників на запит, а також іноземних ПФР;
- можливість зупинення проведення фінансових операцій;
- можливість одержання на запит від державних органів, правоохоронних органів, судів, Національного банку України, органів місцевого самоврядування, суб'єктів господарювання, підприємств, установ та організацій інформації (довідки, копії документів), у тому числі інформації з обмеженим доступом;
- доступ, у тому числі автоматизований, до інформаційних та довідкових систем, реєстрів та банків даних органів державної влади (крім Національного банку України) та інших державних інформаційних ресурсів.

Держфінмоніторинг здійснює збір інформації про підозрілі фінансові операції від публічного та приватного сектору та з інших джерел.

До інших повноважень Держфінмоніторингу відносять:

1. Проведення розслідувань: Держфінмоніторинг має повноваження проводити розслідування у справах, пов'язаних з легалізацією доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванням тероризму та поширенням зброї

масового знищення. У разі виявлення фактів порушення законодавства Держфінмоніторинг має право направляти матеріали до компетентних органів.

2. Видача висновків та рекомендацій: Держфінмоніторинг має право видачі висновків та рекомендацій щодо питань, пов'язаних із запобіганням та протидією легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванням тероризму та поширенням зброї масового знищення.

3. Контроль за діяльністю суб'єктів господарювання: Держфінмоніторинг має право контролювати діяльність суб'єктів господарювання у зв'язку з запобіганням та протидією легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванням тероризму та поширенням зброї масового знищення.

4. Проведення профілактичної роботи: Держфінмоніторинг здійснює заходи щодо профілактики легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та поширення зброї масового знищення. До цієї роботи можуть належати проведення інформаційно-просвітницьких заходів.

Функції Держфінмоніторингу України залежно від сфери діяльності можна поділити на внутрішні і зовнішні. Внутрішні функції спрямовані на вирішення завдань всередині країни (координаційна, організаційно-методична). Зовнішні - орієнтовані на забезпечувальну діяльність держави на міжнародному рівні (у сфері міжнародного співробітництва).

а змістом правової діяльності виділяють правотворчі, правоохоронні та правозастосовні функції.

а змістом організаційної діяльності можна виділити аналітичну, контрольню-наглядову, організаційно-методичну, інформаційну, функцію у сфері міжнародного співробітництва, координаційну, регулятивну.

Система Держфінмоніторингу подана на рис. 3.1.

Отже, система фінансового моніторингу України представлена двома рівнями: державним та первинним, кожен з яких визначений суб'єктами, які формують механізм фінансового моніторингу. Державна служба фінансового моніторингу посідає важливе місце в системі фінансового моніторингу України. Вона формує та забезпечує реалізацію державної політики у сфері запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, і є головним органом державної влади, який ініціює весь механізм прийняття управлінських рішень у цій сфері.

Основні завдання системи протидії легалізації нелегальних коштів:

1) збір, обробка та аналіз інформації про фінансові операції, що підлягають фінансовому моніторингу;

2) запобігання, виявлення та припинення фінансових операцій, пов'язаних з легалізацією доходів, одержаних злочинним шляхом;

3) інформаційне забезпечення діяльності правоохоронних органів щодо притягнення до відповідальності злочинів, пов'язаних із протидією легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом.

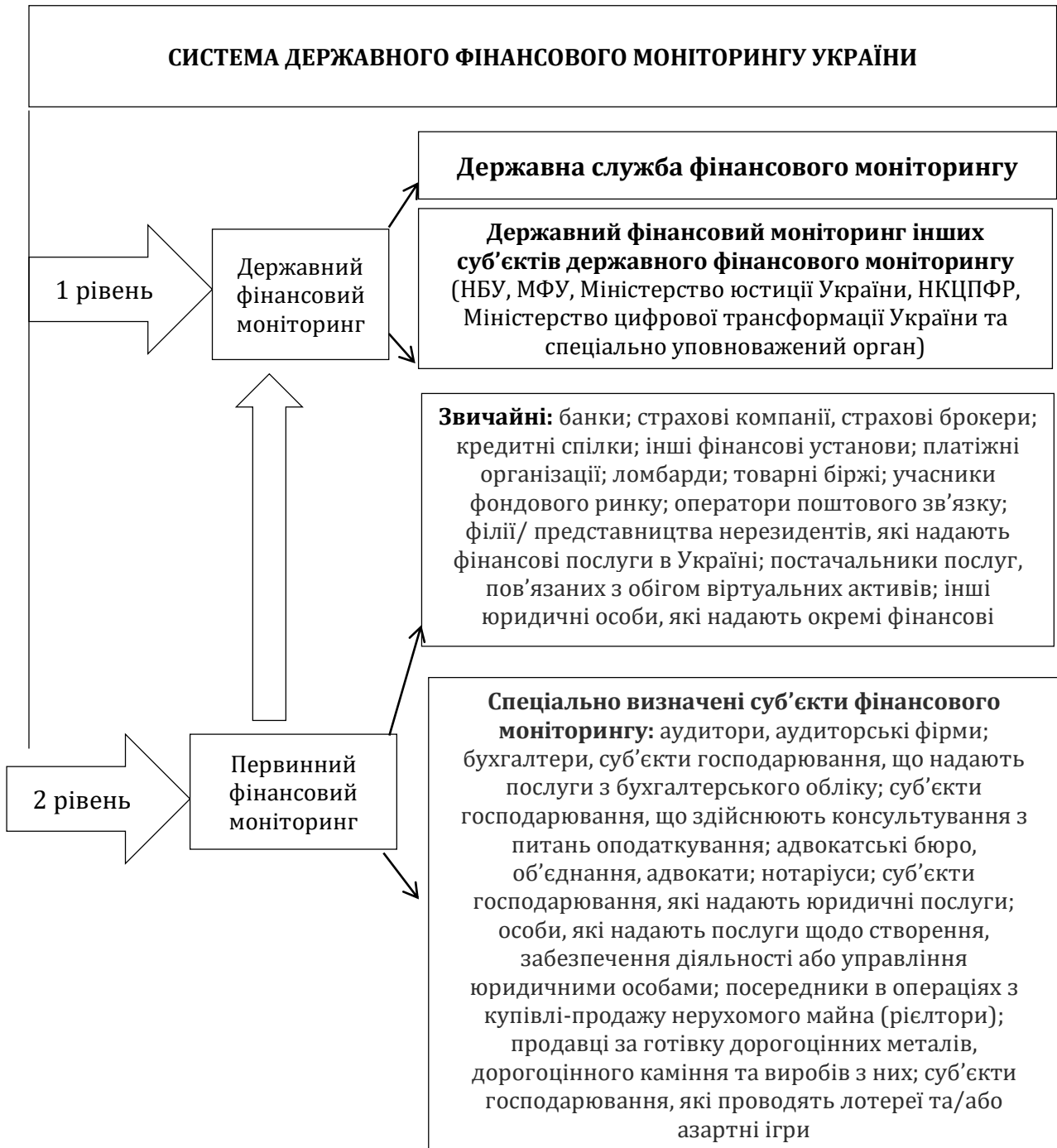


Рис. 3.1. Система фінансового моніторингу України та її суб'єкти

Суб'єкти державного фінансового моніторингу виконують функції державного фінансового нагляду за забезпеченням вимог в системі ПВД/ФТ/ЗМЗ. Підпорядкованість суб'єктів первинного та державного фінансового моніторингу подана в табл. 3.1.

Таблиця 3.1

Система підпорядкованості органів первинного та державного фінансового моніторингу

Державний суб'єкт фінансового моніторингу	Первинні суб'єкти фінансового моніторингу
Національний банк України	Банки; страхові компанії, страхові брокери; кредитні спілки; інші фінансові установи; платіжні організації; ломбарди; оператори поштового зв'язку; філії/представництва нерезидентів, які надають фінансові послуги в Україні; інші юридичні особи, які надають окремі фінансові послуги.
Національна комісія з цінних паперів та фондового ринку	Товарні біржі; учасники фондового ринку Міністерство цифрової трансформації постачальники послуг, пов'язаних з обігом віртуальних активів.
Міністерство цифрової трансформації	Постачальники послуг, пов'язаних з обігом віртуальних активів.
Державна служба фінансового моніторингу	Суб'єкти аудиторської діяльності (аудитори, аудиторські фірми); бухгалтери, суб'єкти господарювання, що надають послуги з бухгалтерського обліку; суб'єкти господарювання, що здійснюють консультування з питань оподаткування; посередники в операціях з купівлі-продажу нерухомого майна (ріелтери); продавці за готівку дорогоцінних металів, дорогоцінного каміння та виробів з них; суб'єкти господарювання, які проводять лотереї та/або азартні ігри.
Міністерство юстиції України	Адвокатські бюро, об'єднання, адвокати; нотаріуси; суб'єкти господарювання, які надають юридичні послуги; особи, які надають послуги щодо створення, забезпечення діяльності або управління юридичними особами.

Первинний фінансовий моніторинг, при взаємодії з контрагентами, у рамках обов'язкового та внутрішнього фінансового моніторингу здійснюють політику виявлення та запобігання ПВД/ФТ та вживаються відповідні заходи щодо виконання вимог законодавства суб'єктів державного фінансового моніторингу.

В залежності від суб'єкта, який здійснює первинний фінансовий моніторинг, виділяють такі види (рис. 3.2).

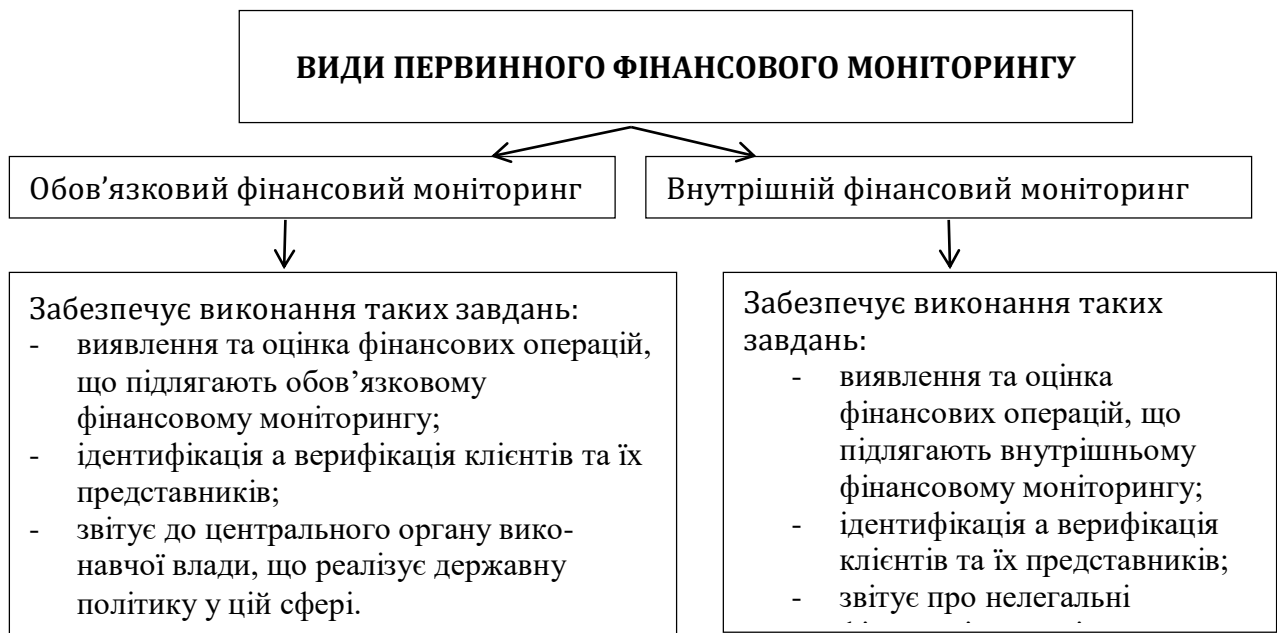


Рис. 3.2. Види первинного фінансового моніторингу

Фінансовий моніторинг систематизує всю інформацію про рух грошових коштів та інших активів суб'єктів господарювання, що дає можливість здійснювати моніторинг і прогнозування розмірів і напрямів руху коштів та іншого майна, виявляти можливі фактори порушення нормативно-правових вимог. Однак не слід вважати, що фінансовий моніторинг обмежується лише збором інформації та обробкою статистичних даних звітності. Адже він визначає взаємозв'язок даних на предмет їх нелегального походження та використання.

3.3. Моніторинг фінансових операцій

Держфінмоніторинг здійснює збір інформації про підозрілі фінансові операції від публічного та приватного сектору та з інших джерел.

Суб'єкти первинного фінансового моніторингу - це суб'єкти господарювання, що звітують до Держфінмоніторингу та представники нефінансових професій, інформують Держфінмоніторинг про підозрілі фінансові операції. Держфінмоніторинг у свою чергу здійснює додатковий збір та аналіз інформації та співставлення одержаних даних з наявними інформаційними ресурсами та за встановленими алгоритмами та ризиками, а також з урахуванням інформації правоохоронних органів формує відповідні висновки про наявність підозр щодо фінансових операцій та їх учасників.

Основоположним для аналізу є те, що об'єктом є саме фінансові аспекти, тому Держфінмоніторинг концентрує увагу на підозрілості фінансових операцій, а не суб'єктів, що здійснили можливі кримінальні правопорушення.

Надання Держфінмоніторингом інформації щодо результатів фінансових розслідувань підозрілих фінансових операцій/діяльності правоохоронним (розвідувальним) органам здійснюється лише:

- у разі підозр (у разі наявності достатніх підстав вважати, що фінансова операція або сукупність пов'язаних між собою фінансових операцій можуть бути пов'язані з легалізацією (відмиванням) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванням тероризму чи фінансуванням розповсюдження зброї масового знищення;
- у разі наявності достатніх підстав вважати, що фінансова операція або клієнт пов'язані із вчиненням кримінального правопорушення, що не стосується легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, або фінансування тероризму).

Результати проведеного аналізу за вищевказаних умов оформляються в узагальнених (додаткових узагальнених) матеріалах, які в подальшому направляються до правоохоронних органів.

Правоохоронний орган вправі звернутися до Держфінмоніторингу для отримання узагальнених (додаткових узагальнених) матеріалів в рамках фінансового розслідування чи інформації від ПФР іноземної держави. Опис правоохоронним органом злочину, фінансових даних, реквізитів фінансових установ, конкретних фінансових операцій, даних щодо їх учасників та дат проведення операцій є мінімальним переліком відомостей, на які слідчому потрібно звернути увагу та відобразити при направленні.

Питання взаємодії Держфінмоніторингу із **ДФС, НПУ та СБУ та розвідувальними органами** врегульовано спільними наказами. Крім того, взаємодія Держфінмоніторингу із правоохоронними (розвідувальними) органами з питань фінансових розслідувань здійснюється із дотриманням таких нормативно-правових актів як: Кримінальний процесуальний кодекс України, Кримінальний кодекс України, закони України «Про оперативно-розшукову діяльність», «Про контррозвідувальну діяльність», міжнародного законодавства, угод про співробітництво тощо.

Співпраця Держфінмоніторингу з правоохоронними (розвідувальними) органами здійснюється у формі надання Держфінмоніторингом узагальнених (додаткових узагальнених) матеріалів за результатами фінансового моніторингу. Узагальнені матеріали - відомості про фінансові операції, що були об'єктом фінансового моніторингу і за результатами аналізу яких у спеціально Держфінмоніторингу виникли підозри.

Узагальнений матеріал, як правило, розглядається правоохоронним органом як повідомлення про вчинене кримінальне правопорушення, а також може бути підставою для здійснення правоохоронними та розвідувальними органами України оперативно-розшукової і контррозвідувальної діяльності.

Рішення про наявність достатніх підстав для передачі узагальнених матеріалів до правоохоронних органів приймається експертною комісією Держфінмоніторингу, яка визначає наявність достатніх підстав для передачі узагальнених матеріалів до правоохоронних (розвідувальних) органів, а також орган (його підрозділ), до якого доцільно передати узагальнені матеріали (додатково узагальнені матеріали).

Фінансовий моніторинг здійснює систематизацію будь-якої інформації про рух коштів, інших активів суб'єктів господарювання, що дозволяє відслідковувати і прогнозувати обсяги та напрямки руху грошових коштів та іншого майна і виявляти можливі фактори порушення законодавства. Однак, не варто вважати, що фінансовий моніторинг зводиться тільки до збору інформації та обробки звітності статистичних даних. Адже він вимагає саме оцінки інформації про операції на предмет їх можливого зв'язку з реалізацією незаконних доходів.

Первинні суб'єкти мають стати на облік у державних суб'єктів та повідомляти їх про ризикові операції та звітувати перед ними по проведеним заходам фінансового моніторингу. Під фінансовий моніторинг, у першу чергу, потрапляють видаткові операції (перекази коштів) у безготівковій формі, готівкою в залежності від суми платежу (див. табл. 3.2).

Таблиця 3.2

Пороги вартості для моніторингу фінансових операцій в Україні

ПОРОГОВІ МЕЖІ ФІНМОНІТОРИНГУ		
Заходи фінансового моніторингу відсутні	здійснюються заходи фінансового моніторингу:	
	належна перевірка (ідентифікація та верифікація особи, зокрема дані про кінцевого бенефіціара клієнта, мету й характер ділових відносин, перевірка актуальності документів, моніторинг ділових відносин, у т.ч. й походження коштів)	можливе повідомлення державних суб'єктів фінансового моніторингу, якщо є інші ознаки порогової операції
для переказу безготівкових коштів для зарахування на рахунок отримувача в оплату вартості товарів, робіт, послуг, погашення зобов'язання за кредитом (пп «5» ч. 18 ст. 14 Закону № 361)		
менше 30 тис. грн	від 30 тис. грн до 400 тис.	≥ 400 тис. грн (≥ 55 тис. грн - для суб'єктів господарювання, які проводять лотереї та/або азартні ігри)
для переказу готівкових коштів (пп. «8» ч. 18 ст. 14 Закону № 361)		
5 тис. грн та менше (можна без ідентифікації особи платника, у т.ч. при переказі без відкриття рахунка)	більше 5 тис. грн до 400 тис. грн	≥ 400 тис. грн (≥ 55 тис. грн - для суб'єктів господарювання, які проводять лотереї та/або азартні ігри)

Ідентифікація клієнта може здійснюватися зокрема за допомогою банківської картки чи кваліфікованого електронного підпису. Верифікація операції потребує додаткових підтверджень, зокрема можливий дзвінок з банку, сканування обличчя, перевірка даних платежу, підтвердження особи платника, чи дійсно саме власник картки її використовує, з'ясування мети операції та походження коштів тощо.

В усіх випадках ці критерії застосовуються, якщо відсутні ознаки дроблення операції. У разі виявлення дроблення операції всі операції вважатимуться як одна єдина (ч. 3 ст. 11 Закону № 361). Наприклад, 675000 готівкою розбили на 15 платежів по 45000 грн, аби не потрапити під поріг 400 тис. грн. Однак усі ці платежі суб'єкт фінансового моніторингу має вважати як один єдиний.

Увага: підозрілі операції зупиняються незалежно від існуючих винятків та суми самої операції. Однак незалежно від суми операції суб'єкт фінансового моніторингу може завжди зупинити операцію, якщо виникла підозра, що операція має зв'язок зі злочинним походженням коштів (ч. 8 ст. 14 Закону № 361, ч. 2 ст. 8 Закону № 361). Як одна з причин зупинки можуть бути й ознаки подрібнення операції. Порядок зупинки операцій з боку Держфінмоніторингу визначено у Порядку прийняття Державною службою фінансового моніторингу України рішень (доручень) про зупинення фінансових операцій.

Таблиця 3.2

Порогові значення операцій з криптовалютами в Україні

ПОРОГОВІ ЦИФРИ ФІНАНСОВОГО МОНІТОРИНГУ ОПЕРАЦІЙ З ВІРТУАЛЬНИМИ АКТИВАМИ (КРИПТОВАЛЮТАМИ) :	
обсяг операції з віртуальними валютами	
< 30 тис. грн (ч. 3 ст. 14 Закону № 361)*	≥ 30 тис. грн або в іноземній валюті в еквіваленті за офіційним курсом НБУ (ч. 3 ст. 11 Закону № 361)
заходи фінансового моніторингу, які проводяться:	
забезпечується наявність як мінімум такої інформації: номер рахунка/електронного гаманця або унікальний номер електронного платіжного засобу чи наперед оплаченої картки; номер рахунка або унікального номера електронного платіжного засобу отримувача або наперед оплаченої картки; якщо відсутні електронний гаманець - наводиться унікальний номер фінансової інформації	процедура належної перевірки, яка включає ідентифікацію та верифікацію клієнта (перелік процедур - у ч. 8 ст. 11 Закону № 361)

Ознаки порогової операції наступні.

Окрім перевищення суми операції 400 тис. грн. для визнання її пороговою потрібне дотримання хоча однієї з 4-х ознак: зарахування/переказ коштів, коли одна зі сторін (учасників) має реєстрацію/проживання/місцезнаходження у

державі, що не виконує належним чином рекомендації FATF та інших міжнародних організацій подібного напрямку.

До таких ситуацій належить і наявність в однієї з осіб рахунку в банку у такій країні (навіть, якщо він не задіяний в операції). Такі країни визначаються відповідно до п. 4 постанови Кабміну від 05.08.2020 р. № 677, наказу Держфінмоніторингу від 01.10.2012 р. № 139 та оприлюднюються на веб-сайті Держфінмоніторингу.

Визнання операції пороговою не означає автоматичну її зупинку. По ній банком чи іншим суб'єктом фінансового моніторингу збирається лише потрібна інформація та повідомляється відповідний державний орган фінансового моніторингу.

Окрім операцій, що не перевищують 5 тис. грн, під фінансовий моніторинг не потрапляють також такі операції незалежно від суми операції (ч. 18 ст. 14 Закону № 361):

- зняття коштів з власного рахунку;
- перекази коштів для сплати податків, зборів, єдиного соціального внеску, штрафних санкцій за порушення законодавства;
- платежі за комунальні послуги; платник і отримувач є суб'єктами фінансового моніторингу, які надають платіжні послуги;
- перекази з використанням електронних платіжних засобів або електронних грошей для оплати товарів чи послуг, якщо номер такого засобу чи картки супроводжує переказ на всьому шляху руху коштів.

Наприклад, це платежі в оплату товарів в Інтернет, які сплачуються банківською картою через LiqPay чи інші подібні сервіси; платежі через посередника, який укладає договір купівлі-продажу чи веде переговори.

Щодо критерії зупинки операції, то відсутні їх чіткі ознаки, за якими операція розглядається як підозріла. Банк чи інший суб'єкт фінансового моніторингу керується власно розробленою ризик-орієнтовною системою моніторингу з урахуванням рекомендацій Держфінмоніторингу та того державного органу фінмоніторингу, якому він підпорядкований.

Також існують індикатори ризиковості валютних операції у Положенні про порядок здійснення уповноваженими установами аналізу та перевірки документів (інформації) про валютні операції, затвердженому постановою правління НБУ від 02.01.2019 р. № 8.

Строк зупинки операції може бути до 30 робочих днів при вмотивованій підозрі. Наприклад, операція може вважатися підозрілою, якщо реєстрація підприємства відбулася на підставну особу, невеликий статутний капітал, отримання чи здійснення платежів з великою кількістю контрагентів.

Діяльність Держфінмоніторингу направлена на систематичне оброблення фінансових операцій, їх аналіз та оцінку на предмет легальних та передачі даних

до правоохоронних органів. Основні показники діяльності Держфінмоніторингу за період з 2018 по 2022 рік подано в додатку В, за результатами яких приходимо до висновку, що кількість переданих кримінальних справ до суду є незначною. Саме тому, виникає необхідність налагодження механізму протидії фінансуванню та обігу нелегальних фінансових потоків не тільки а процесі виявлення таких злочинів, а й доведення їх до логічного завершення.

3.4. Типологічні дослідження схем відмивання коштів та фінансування тероризму та діяльність академії фінансового моніторингу

Держфінмоніторинг проводить річні типологічні дослідження схем відмивання коштів та фінансування тероризму, щоб виявити та оприлюднити методи, якими злочинно здобуті кошти перетворюються на легальні. У зв'язку з цим, видання Держфінмоніторингу розглядають найбільш поширені тенденції та схеми відмивання коштів, а також фінансування тероризму. До прикладів відмивання коштів, пов'язаних з корупцією, належать реальні справи, а також актуальні схеми, які використовують злочинці.

За результатами досліджень Держфінмоніторингу встановлено, що злочинці використовують багато методів для відмивання своїх кримінальних доходів. Серед них основними є:

Держфінмоніторинг проводить регулярні типологічні дослідження, які показують, що злочинці використовують різноманітні методи для відмивання коштів, отриманих злочинним шляхом. Щорічні типологічні дослідження Держфінмоніторингу вказують на значну кількість методів, які використовуються злочинцями для відмивання своїх кримінальних статків. Основні схеми відмивання пов'язані з розкраданням державних активів та бюджетних коштів, шахрайством у сфері страхування та банківських установ, а також діяльністю фіктивних «конвертаційних» центрів та підприємств. Злочинці також здійснюють незаконне переміщення коштів за кордон та займаються кіберзлочинами. Такі дослідження є важливим інструментом боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму в Україні.

До інших найпоширеніших методів можна віднести наступні:

- Використання фіктивних компаній та банківських рахунків для легалізації злочинно отриманих доходів;
- Використання електронних платіжних систем та криптовалют для переказу коштів з метою ухилення від законодавства про боротьбу з відмиванням коштів;
- Використання нерухомості та інших цінних активів для приховування походження коштів;

- Використання готівки, яку потім можна ввести у легальний фінансовий потік;
- Використання штучно створених підприємств для виготовлення фіктивних договорів та рахунків на послуги, які фактично не надавалися;
- Використання імпорту та експорту товарів, що дозволяє переміщувати гроші через міжнародні кордони та уникати законодавства про боротьбу з відмиванням коштів.

Враховуючи ці методи, Держфінмоніторинг продовжує вдосконалювати свої дослідження та підвищувати ефективність боротьби з відмиванням коштів та фінансуванням тероризму.

Ці дослідження є результатами спільної роботи з суб'єктами державного фінансового моніторингу, а також органами державної влади, в тому числі правоохоронними органами. За останні роки було підготовлено такі дослідження:

- у 2017 році - «Ризики використання готівки» та «Ризики тероризму та сепаратизму»;
- у 2018 році - «Ризики використання суб'єктів з непрозорою структурою власності у схемах відмивання кримінальних доходів»;
- у 2019 році - «Відмивання доходів від привласнення коштів і майна державних підприємств та інших суб'єктів, які фінансуються за рахунок державного та місцевих бюджетів»;
- у 2020 році - «Відмивання доходів від податкових злочинів»;
- у 2021 році - «Актуальні методи, способи, інструменти легалізації (відмивання) злочинних доходів та фінансування тероризму (сепаратизму)».

У 2016 році Держфінмоніторинг провів першу в Україні Національну оцінку ризиків щодо запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансуванню тероризму. Цю оцінку було проведено спільно з представниками правоохоронних та державних органів, приватного сектору, міжнародних експертів та за підтримки Координатора проектів ОБСЄ в Україні, відповідно до статті 21 Базового Закону і Порядку проведення національної оцінки ризиків. Результати цієї оцінки були оприлюднені згідно з постановою Кабінету Міністрів України та Національного банку України від 16.09.2015 р. № 717. Оцінка виявила різні типи ризиків, пов'язаних з легалізацією доходів, одержаних злочинним шляхом, і фінансуванням тероризму в Україні.

За результатами НОР, Кабінетом Міністрів України за поданням Держфінмоніторингу було розроблено План заходів на 2017-2019 роки із реалізації Стратегії розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення, затвердженого розпорядженням Кабінету Міністрів України від 30.08.2017 № 601-р.

У 2019 році Держфінмоніторинг провів другу Національну оцінку ризиків (НОР), яка була спрямована на виявлення можливих загроз використання ринку нерухомості для легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом, та фінансування тероризму. В рамках цієї НОР було здійснено Секторальну оцінку ризиків, яка допомогла визначити потенційні ризики і виявити недоліки в законодавстві та практиці. Звіт про результати другої НОР був затверджений на засіданні Ради з питань запобігання та протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом та фінансуванню тероризму, і був представлений для загального огляду громадськості за сприяння Організації з безпеки та співробітництва в Європі (ОБСЄ) у грудні 2019 року.

У сфері управління Державним фінансовим моніторингом діє Державний заклад післядипломної освіти під назвою «Академія фінансового моніторингу». Головною метою цього закладу є надання перепідготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері фінансового моніторингу, зокрема у сфері протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом та фінансуванню тероризму. Академія працює над створенням єдиного підходу до підвищення кваліфікації співробітників Державного фінансового моніторингу, правоохоронних та судових органів, представників СПФМ та відповідальних за його проведення, а також фахівців з інших країн та міжнародних організацій.

Академія фінансового моніторингу успадковує від Навчально-методичного центру тринадцятирічний досвід в галузі підвищення кваліфікації та навчання спеціалістів з фінансового моніторингу. За цей період від 2005 по 2020 роки, було підготовлено більше 19 тисяч висококваліфікованих фахівців у сфері фінансового моніторингу, що дозволяє Академії передавати досвід передових практик і забезпечувати єдиний підхід до підвищення кваліфікації працівників СДФМ, правоохоронних та судових органів, СПФМ та інших представників сфери фінансового моніторингу.

У 2016 році Академія фінансового моніторингу разом з науковими колами створила постатейний науково-практичний коментар до Базового Закону. У 2017 році була опублікована збірка підзаконних актів з роз'ясненнями, а у 2018 році видано Термінологічний словник, що є першим систематизованим виданням за часів незалежності України, яке збирає терміни та поняття у сферах антилегалізації та антикорупції. Це видання містить близько 3000 термінів, які використовуються у міжнародних документах, кодексах та законах України, підзаконних нормативно-правових актах України, науковій та інформаційній літературі.

У 2016 році Держфінмоніторингом в рамках діяльності Академії спільно з науковими колами підготовлено та видано постатейний науково-практичний коментар до Базового Закону. У 2017 році випущено збірку підзаконних актів з роз'ясненнями, а у 2018 році - Термінологічний словник, що є першим за часів

незалежності України систематизованим виданням, що об'єднує терміни та поняття у антилегалізаційній та антикорупційній сферах. Це, зокрема, близько 3000 термінів, які містяться у міжнародних документах, кодексах та законах України, підзаконних нормативно-правових актах України, науковій та інформаційній літературі. Видання розраховане на найширший коло фахівців, але передусім на тих, хто має справу з питаннями фінансового моніторингу та боротьби з корупцією у своїй професійній діяльності - працівників суб'єктів фінансового моніторингу і антикорупційної сфери, правоохоронних органів, суддів, громадських об'єднань, науковців та студентів, які вивчають фінансові дисципліни, а також практикуючих юристів. Розробка Термінологічного словника була здійснена за сприяння Координатора проектів Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ) в Україні.

Розпорядження від 12.05.2021 № 435-р було схвалене Кабінетом Міністрів України за пропозицією Державної служби фінансового моніторингу. Цим документом були затверджені основні напрями розвитку системи запобігання та протидії легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення в Україні на період до 2023 року.

Питання для самоконтролю

1. Які особливості формування національної системи протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом?
2. Які основні функції та повноваження Держфінмоніторингу та яка є його структура?
3. Як здійснюється моніторинг фінансових операцій у системі протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом?
4. Які типологічні дослідження схем відмивання коштів та фінансування тероризму проводяться, і яка роль відіграє Академія фінансового моніторингу?
5. Які заходи приймаються в Україні для формування національної системи протидії легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом?
6. Які законодавчі акти регулюють діяльність Держфінмоніторингу в Україні?
7. Які є основні функції Держфінмоніторингу та які інструменти використовуються для виконання цих функцій?
8. Які види фінансових операцій підлягають моніторингу з метою виявлення легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом?

9. Які є основні критерії, за якими відбувається аналіз фінансових операцій для виявлення потенційних випадків легалізації доходів?
10. Які основні принципи та критерії визначають типологію схем відмивання коштів та фінансування тероризму?
11. Як Академія фінансового моніторингу сприяє підвищенню ефективності боротьби з легалізацією доходів українською системою?
12. Які навчальні програми та заходи проводяться Академією фінансового моніторингу для підготовки фахівців у галузі протидії легалізації доходів?

ТЕМА 4. НАЦІОНАЛЬНІ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ: ЗАГАЛЬНІ ТА ОСОБЛИВІ ХАРАКТЕРИСТИКИ

План

- 4.1. Принципи організації національних систем фінансового контролю**
- 4.2. Умови ефективності організації фінансового контролю**
- 4.3. Лімська декларація керівних принципів контролю**

Ключові слова: принципи державного фінансового контролю, ефективність фінансового контролю, види і форми фінансового контролю

4.1. Принципи організації національних систем фінансового контролю

У світовій практиці організації функціонування національних фінансових систем фінансового контролю завжди належала досить істотна роль. Будь-яка держава здійснює вплив на соціально-економічні процеси перш за все за допомогою фінансової і бюджетної політики, регламентації кредитних відносин, регулювання фінансового ринку і системи державної власності. Впливаючи на соціально-економічні процеси через фінанси і бюджет, і, виділяючи для задоволення суспільних потреб значні кошти, вона повинна приділяти увагу їх ефективному використанню. Досягається це на основі дієвого державного контролю фінансових потоків, перерозподілених через бюджети всіх рівнів фінансових ресурсів, які складають від 1/3 до 2/3 обсягу ВВП. В даний час через національні бюджетні системи перерозподіляється значна частка ВВП: в Китаї - 21%, в США - 35, в Японії - 35, в країнах ЄС - 45, в Швеції - 62%.

Згідно з даними Державного казначейства України, у 2020 році загальний обсяг доходів державного бюджету України становив 1065,9 млрд гривень. З цієї суми 773,3 млрд гривень або близько 72,5% склали доходи, що були отримані від оподаткування економічної діяльності громадян та підприємств, а також від інших джерел доходів, не пов'язаних з бюджетними платежами.

За своїм призначенням, державний бюджет України включає в себе видатки на фінансування державних програм, наукових досліджень, охорону здоров'я, освіту, соціальний захист, безпеку та оборону, інфраструктуру та інші сфери діяльності держави. У 2020 році загальний обсяг видатків державного бюджету становив 1285,8 млрд. гривень.

Отже, можна приблизно оцінити, що український державний бюджет перерозподіляє близько 28% ВВП (тобто 1285,8 млрд гривень видатків держбюджету поділені на 2019 рік ВВП України у розмірі 4,69 трильйонів

гривень). Проте варто зазначити, що ця оцінка є приблизною і може змінюватися в залежності від рівня ВВП та розміру державного бюджету в різні роки.

Цілі фінансового контролю:

- Забезпечення ефективного використання значних потоків бюджетних коштів.
- Дотримання чинного законодавства в галузі мобілізації доходів до бюджетів усіх рівнів, оподаткування юридичних осіб, що належать до різних організаційно-правових форм.
- Раціональне використання державного майна і державних активів.
- Виявлення резервів зростання фінансових ресурсів.
- Забезпечення законності здійснення валютних операцій.

Сформована в різних країнах і в Україні система державного фінансового контролю базується на використанні наступних загальних принципів, сформульованих в Лімській декларації керівних принципів контролю (1977) (рис. 4.1).

Принципи контролю постійно вдосконалюються. Так, **законність фінансового контролю** в кінцевому результаті виявляється в тому, що за результатами контролю документи (акти перевірок), що оформляються, мають юридичне значення для всіх юридичних і фізичних осіб, органів влади, судових органів. Саме тому в умовах криміналізації державних органів нерідко виявляються факти високооплачуваного «відкату».

Незалежність контрольних органів дозволяє їм працювати з високим ступенем ініціативи, об'єктивно і повно інтерпретувати результати контрольних заходів у своїх висновках. Суть незалежності органу фінансового контролю виражена в його праві самостійно визначати предмет своєї контрольної діяльності, методи контролю, зміст і форми звітів, здійснення після контрольних дій (оформлення настанов, приписів, інформування правоохоронних органів), доцільність запитів на проведення контролю з боку інших органів.

Принцип незалежності вищих органів державного фінансового контролю виключає їх «включення» в систему контролю, здійснюваного органами виконавчої влади. Наприклад, у Великій Британії Національне контрольно-ревізійне управління (НКРУ) контролює не міністерством фінансів, як це практикується в Україні, а органами незалежного аудиту. Кошти на фінансування НКРУ також виділяються парламентом, а не міністерством фінансів.

Принцип гласності передбачає відкритість діяльності органу фінансового контролю, доступність кожному громадянину інформації про результати контрольної діяльності, про вжиті заходи щодо усунення порушень. Реалізація принципу гласності пов'язана з труднощами і часто складна в країнах з перехідною економікою. Деякі результати фінансових перевірок не можуть бути негайно оприлюднені, якщо має бути їх подальше розслідування з боку правоохоронних органів.

Принципи державного фінансового контролю

Законності означає, що діяльність органів фінансового контролю повинна строго відповідати законам і іншим нормативно-правовим актам даної країни і не допускати будь-якого було свавілля щодо контрольованих суб'єктів. Принцип законності передбачає дотримання норм права органами фінансового контролю, їх представниками, а також всіма підконтрольними організаціями.

Незалежності проявляється в тому, що в різних країнах органи фінансового контролю мають організаційну, функціональну, матеріальну та іншого характеру незалежність. Незалежність контрольних органів законодавчо закріплена в усіх розвинених країнах.

Гласності та публічності полягає в тому, що результати фінансового контролю повинні бути доступними для широкого загалу. Доступність забезпечується зазвичай двома способами:

- 1) поданням підсумкових і поточних звітів контрольних органів до вищестоящих органів;
- 2) публікацією результатів ревізій і перевірок у відкритій пресі, надання інформації для відповідних фінансових розслідувань журналістам, в тому числі видань контролюючих органів.

Об'єктивності передбачає те, що висновки працівників контрольних органів, їх підходи до планування і проведення перевірок повинні виключати упередженість та суб'єктивну мотивацію (користь, політичне замовлення і т.п.). Висновки за результатами перевірок повинні бути обґрунтовані і підтверджені документально відповідними даними, матеріалами, що містять якісну інформацію, яка відповідає вимогам за такими критеріями, як необхідність, достатність (повнота), істинність і своєчасність.

Відповідальності державних контролерів, що контролюється третіми особами означає те, що за неналежне виконання покладених функцій і завдань контролер повинен нести відповідальність.

Забезпеченості засобами означає, що суб'єкту фінансового контролю не можна нав'язувати контрольні функції, не забезпечені засобами для їх виконання. Іншими словами, при визначенні обов'язків суб'єкта контролю повинен бути визначений відповідний обсяг прав і можливостей. Принцип системності передбачає наявність системи органів фінансового контролю, які функціонально взаємно доповнюють один одного.

Рис. 4.1. Принципи державного фінансового контролю на основі Лімської декларації

Певною гарантією **об'єктивності** фінансового контролю в розвинених країнах є строгість у дотриманні його правил та інструкцій, регламентних норм і процедур, за допомогою яких вимоги до законодавства трансформуються в дії працівників органів фінансового контролю.

За фінансові порушення відповідальність повинні нести відповідальні за фінансову роботу посадові особи (в залежності від фінансових та інших наслідків допущених ними нелегальних або неадекватних дій або бездіяльності).

Принцип **системності** також означає спеціалізацію органів фінансового контролю, системну регламентацію і стандартизацію процесів фінансового контролю, а також системну організацію інформаційних потоків, які обслуговують процес фінансового контролю.

4.2. Умови ефективності організації фінансового контролю

У світовій практиці основними умовами ефективності організації фінансового контролю вважаються:

1) забезпечення доступу до будь-якої необхідної для цього інформації. Органи фінансового контролю оформляють допуск відповідальним працівникам навіть до інформації закритого характеру, якщо цього вимагають інтереси справи. Органу фінансового контролю необхідна якісна інформація про реальний стан або дії контрольованого об'єкта. Контролюючі мають право безперешкодного доступу в будь-які приміщення, право вилучення документів у разі необхідності, а також опечатування майна в установленому законом порядку;

2) сталість, періодичність і комплексність. Постійне функціонування органів фінансового контролю дозволяє під час перевірки попереджати аномальні ситуації, втрати фінансових ресурсів, їх марнотратне використання. Постійність в фінансовому контролі передбачає спадкоємність і періодичність контрольних заходів;

3) можливість адаптації системи фінансового контролю до вирішенню нових завдань, що виникають в результаті зміни внутрішніх і зовнішніх умов функціонування держави;

4) відповідність механізмів фінансового контролю можливостям реалізації вимоги пріоритетності, за яким в першу чергу перевіряються найбільш важливі об'єкти з найбільшим ефектом з точки зору забезпечення економії державних засобів;

5) регламентація контрольної діяльності, включаючи всі її стадії - від планування до реалізації пропозицій за результатами контролю. Регламентація включає також стандартизацію процесу і документацію, пов'язаних з фінансовим

контролем операцій. Без регламентації і застосування типових рішень контрольна організація не зможе працювати злагоджено у всіх її ланках;

б) узгодженість і взаємодія контрольних органів;

7) система фінансового контролю повинна відповідати вимозі економічної ефективності.

Висловлюється думка, що **витрати на функціонування системи контролю не повинні перевищувати обсягу коштів, повернених державі в результаті виявлення фінансових порушень**. Ця вимога не можна абсолютизувати. Беручи до уваги ту обставину, що одна з основних задач фінансового контролю - **профілактика фінансових порушень**, обґрунтовано можна стверджувати, що при ідеальній організації фінансового контролю порушень завжди набагато менше. Отже, висока «ціна змісту контролерів» (це неминуче при невідкладному якісному і своєчасному контролі) стає фактором зниження викриття в процесі контролю порушень і обсягу повернення коштів державі. **Високий ступінь корупції в системі державного управління, як правило, пов'язаний з недооцінкою системи контролю та її відповідного фінансування**. Корупція, проникаючи в систему фінансового контролю, нерідко пояснюється її недостатнім фінансуванням, внаслідок чого стають можливими оплачувані «відкати» контролерів. Однак завжди залишається актуальною проблема оптимізації витрат, пов'язаних з фінансовим контролем. Цьому сприяє оптимальне поєднання **централізації і децентралізації в системі органів управління фінансовим контролем**.

В даний час у світовій практиці проявляється тенденція уніфікації форм і методів фінансового контролю за низкою аспектів.

Тому, класифікацію форм і методів фінансового контролю доцільно розглянути за такими ознаками.

За рівнями організації фінансовий контроль поділяють на **міжнародний, державний і на рівні територіальних громад**.

Міжнародний фінансовий контроль охоплює контроль за фінансовими процесами і діяльністю, які мають міжнародний аспект. Це включає контроль за діяльністю міжнародних фінансових організацій, міжнародними договорами, фінансовою звітністю глобальних корпорацій, міжнародними фінансовими потоками тощо.

Державний фінансовий контроль здійснюється державними органами і спрямований на контроль за фінансовою діяльністю держави, включаючи виконання бюджету, управління державними фондами, контроль за витратами та використанням державних коштів.

Фінансовий контроль на рівні територіальних громад здійснюється органами, які мають компетенцію і повноваження контролювати фінансові процеси на місцевому рівні, такі як місцеві органи самоврядування, контрольні

служби місцевих органів влади або спеціалізовані установи на рівні територіальних громад.

За часом проведення фінансовий контроль поділяють **попередній, поточний (оперативний) і наступний фінансовий контроль.**

Попередній фінансовий контроль проводиться до здійснення фінансових операцій і має важливе значення для попередження фінансових порушень. Прикладом такого контролю на макрорівні є процес складання і затвердження бюджетів всіх рівнів і фінансових планів позабюджетних фондів на основі прогнозу макроекономічних показників розвитку економіки країни. На мікрорівні - це процес розробки фінансових планів і кошторисів, кредитних і касових заявок, фінансових розділів бізнес-планів, складання прогнозних балансів, договорів про спільну діяльність. Попередній контроль носить попереджувальний характер, сприяє запобіганню неправильного, неефективного витрачання фінансових ресурсів, виявлення резервів зростання доходів. Цей вид контролю дозволяє вибрати найбільш ефективні рішення при плануванні напрямів бюджетних асигнувань, виборі інвестиційних програм, що дають найбільший обсяг доходів до державної казни при одночасному досягненні загальної економічної стабілізації.

Поточний (оперативний) фінансовий контроль проводиться в момент здійснення грошових угод, фінансових операцій, видачі позик і субсидій. Він проводиться в ході виконання бюджету, кошторисів витрат бюджетних установ повсякденно протягом бюджетного року з метою виявлення порушень бюджетно-податкової дисципліни, дотримання фінансових норм і нормативів, встановлених показників щодо формування та використання бюджетного і позабюджетного фондів грошових коштів держави.

Поточний контроль спирається на первинні документи оперативного бюджетно-бухгалтерського обліку та звітності. При цьому здійснюється не тільки контролююча діяльність. Вона неможлива без поточного аналізу, за допомогою якого виявляється рівень збирання податкових і неподаткових доходів бюджету, своєчасне і цілеспрямоване фінансування федеральних, регіональних і місцевих програм, розмір бюджетного дефіциту і джерела його покриття. Дається також оцінка діючого бюджетного законодавства, досліджуються питання регулювання і стимулювання соціально-економічного розвитку суспільства шляхом використання бюджетно-податкового механізму. Поточний контроль попереджає можливі порушення при отриманні та витрачанні коштів, сприяє дотриманню фінансової дисципліни і своєчасності грошових розрахунків.

Стратегічний фінансовий контроль пов'язаний з оцінкою фінансової діяльності в звітному періоді. У його процесі перевіряється цільове витрачання державних коштів при виконанні бюджетів, кошторисів бюджетних установ.

Наступний контроль проводиться шляхом аналізу та ревізії фінансової і бухгалтерської документації. При цьому виявляються причини відхилення фактичних даних від планових, повнота і своєчасність надходження передбачених бюджетом коштів, законність, ефективність і доцільність зроблених витрат або використання резервів підвищення дохідної бази та ін.

За суб'єктам, які здійснюють фінансовий контроль, він поділяється на наступні види:

- **контроль представницьких органів влади і місцевого самоврядування,**
- **контроль виконавчих органів влади, контроль фінансово-кредитних органів, відомств, внутрішньогосподарський і аудиторський.**

Відомчий контроль в складі державного фінансового контролю проводиться контрольно-ревізійними управліннями міністерств і відомств.

При цьому перевіряється витрачання бюджетних коштів, виділених за відомчою ознакою бюджетної класифікації, а також використання бюджетних позичок, субсидій, субвенцій та іншої фінансової допомоги.

Внутрішньогосподарський контроль в бюджетній сфері здійснюється фінансово-економічними службами підприємств, організацій та установ (бухгалтерією, фінансовими відділами і т.д.). Об'єктом тут виступає виробнича і фінансова діяльність самого підприємства, а також його структурних підрозділів (цехів, дільниць, відділів, філій). В ході проведення цього контролю можуть перевірятися питання, пов'язані зі сплатою податків до бюджету і податкових планувань, з використанням виділених бюджетних коштів.

За мотивами проведення розрізняють обов'язковий формальний (плановий) ініціативний і фінансовий контроль за фактом.

За формою проведення виділяють зовнішній і внутрішній фінансовий контроль.

За методами проведення розрізняють перевірку, обстеження, аналіз фінансової діяльності, нагляд, спостереження (моніторинг) і ревізію. Перевірка проводиться з окремих питань фінансово-господарської діяльності на основі звітних балансових і видаткових документів. В процесі перевірок виявляються порушення фінансової дисципліни та визначають заходи щодо усунення їх негативних наслідків.

Виходячи зі змісту, **перевірки поділяються на комплексні і тематичні.**

Комплексна перевірка являє собою взаємопов'язане вивчення економічної і юридичної сторін діяльності організації. Перевірка проходить за участю фахівців, здатних кваліфіковано розібратися в специфіці діяльності установ з широкого кола питань. Комплексні перевірки можуть проводитися працівниками центральних контрольних органів (Рахункова палата, Держфінмоніторинг).

Тематичні перевірки проводяться за певним колом питань або по одній темі шляхом ознайомлення на місці з окремими сторонами господарської та фінансової діяльності при використанні різних прийомів фактичного і документального контролю. Результати таких перевірок оформляються, як правило, довідками та доповідними записками. Тематичні перевірки є найбільш використовуваним методом контролю над цільовим використанням бюджетних коштів і здійснюються багатьма органами (казначейськими, контрольно-ревізійними і податковими). В результаті таких перевірок виявляються тенденції, які слід обмежувати або, навпаки, сприяти їх посиленню.

Важливим напрямком фінансового контролю служить **облікова перевірка звітності** - сукупність спеціальних прийомів контролю достовірності бухгалтерських звітів. Такий контроль здійснюють фінансові органи, провідні розрахунки підприємств за платежами до бюджету. Достовірність звітних даних перевіряється, крім того, статистичними і банківськими органами, працівниками облікового, фінансового та контрольно-ревізійного апарату вищих органів під час приймання звітності, а також при ревізіях і аналізі господарської діяльності підвідомчих підприємств.

Виділяють три основні етапи облікової перевірки:

- 1) перевірка узгодженості показників різних форм звітності;
- 2) звірка окремих звітних показників з записами в регістрах бухгалтерського обліку;
- 3) перевірка обґрунтованості облікових записів за даними первинних документів.

Перевірка охоплює більш широкий спектр фінансово-економічних показників економічного суб'єкта для визначення його фінансового стану і перспектив розвитку. В процесі перевірки перевіряються не тільки первинні бухгалтерські документи, але й виявляються взаємозв'язки, аналізуються процеси, проводяться опитування та анкетування, здійснюється інспектування на об'єкті, спостереження, контрольні заміри і т.д.

Найбільш глибоким і всеосяжним методом державного фінансового контролю є **ревізія** - система обов'язкових контрольних дій документальної і фактичної перевірки законності і обґрунтованості скоєних в ревізійному періоді господарських і фінансових операцій. В процесі ревізується правильність відображення в бухгалтерському обліку операцій та узагальнення їх в звітності, а також законності дій керівників підприємств.

У залежності від об'єкта ревізії поділяють на повні, часткові, тематичні і комплексні. При цьому вони можуть бути плановими і позаплановими. За ступенем охоплення даних в процесі ревізії здійснюються суцільні ревізії, коли контролюються всі документи і матеріальні цінності, і вибіркові, суть яких полягає в контролі частини документів.

За характером матеріалу, на основі якого здійснюється ревізії, вони поділяються на **документальні** (перевірка справжності звітних документів і записів в облікових регістрах) і **фактичні** (перевірка наявності грошових коштів і матеріальних цінностей). Найбільш поширені комплексні ревізії. Мета ревізії - здійснення контролю за дотриманням законності при здійсненні організацією господарських і фінансових операцій, їх обґрунтованістю, наявністю і рухом майна, використанням матеріальних і трудових ресурсів відповідно до затверджених норм, нормативами і кошторисами. Основним завданням ревізії є перевірка фінансово-господарської діяльності організації за наступними напрямками:

- відповідність здійснюваної діяльності установчих документів;
- обґрунтованість розрахунків кошторисних призначень;
- виконання кошторисів витрат;
- використання бюджетних коштів по цільовому призначенню;
- забезпечення збереження грошових коштів і матеріальних цінностей;
- обґрунтованість надання освітніх послуг і витрачання на це державних коштів;
- дотримання фінансової дисципліни та правильність ведення бухгалтерського обліку і складання звітності;
- обґрунтованість операцій з грошовими коштами та цінними паперами, розрахункових і кредитних операцій;
- повнота та своєчасність розрахунків з бюджетом і позабюджетними фондами;
- операції з основними засобами та нематеріальними активами;
- операції, пов'язані з інвестиціями;
- розрахунки з оплати праці та інші розрахунки з фізичними особами;
- обґрунтованість проведених витрат, пов'язаних з поточною діяльністю, і витрат капітального характеру;
- формування фінансових результатів і їх розподіл.

Конкретні питання ревізії визначаються програмою або переліком основних питань. Програма ревізії включає її тему, період, який має охопити ревізія, і затверджується керівником контрольно-ревізійного органу. Результати ревізії оформляються актом, який підписується керівником ревізійної групи, керівником та головним бухгалтером. На ознайомлення з актом і його підписання може бути встановлений певний термін.

При наявності заперечень або зауважень по акту підписують його особи ревізується організації роблять про це застереження і представляють письмові заперечення або зауваження, які долучаються до матеріалів ревізії. Керівник ревізійної групи перевіряє обґрунтованість викладених заперечень і готує по ним висновок, який після розгляду і підписання керівником контрольно-ревізійного

органу направляється в ревізується організацію і долучається до матеріалів ревізії.

Загальною тенденцією в розвитку систем фінансового контролю в різних країнах є підвищення ролі аудиту ефективності та стратегічного аудиту. Поряд з цим, суттєве значення надається рамковій регламентації процедур фінансового контролю, його стандартизації. **Розвиток національних систем державного фінансового контролю знаходиться під впливом раціональних елементів Лімської декларації основних принципів контролю,** прийнятий IX Конгресом Міжнародної організації вищих контрольних органів (INTOSAI) в 1977 р.

4.3. Лімська декларація керівних принципів контролю

Міжнародна практика фінансового контролю безперервно удосконалюється, в тому числі і відповідно до принципів, визначених у Лімській декларації керівних принципів контролю. Цей документ містить 7 розділів (25 статей).

Перший розділ (ст. 1-4) містить трактування мети і зміст контролю. У ст. 1 «Мета контролю» контроль визначено як обов'язковий елемент управління суспільними фінансовими засобами, впливає з відповідальності органів управління за якість управління. Контроль розглядається як невід'ємна частина системи державного регулювання. Мета контролю - виявлення відхилень від прийнятих стандартів і порушень принципів, попередження можливих порушень у майбутньому, притягнення винних за порушення до відповідальності.

Стаття 2 «Попередній контроль і контроль за фактом» містить:

1) визначення попереднього контролю як перевірка адміністративних і фінансових документів, що проводиться до отримання інформації про мають місце порушення. Контроль за фактом визначено як перевірка, яка проводиться після отримання інформації про факт допущеного порушення;

2) констатацію того, що ефективний попередній контроль є невід'ємною частиною надійної системи управління довіреними грошовими і матеріальними засобами;

3) **вказівку на необхідність попереднього контролю, що полягає в передбаченні можливих порушень.** При цьому наголошується недолік такого контролю - перевантаження в роботі вищого контрольного органу і невизначеність щодо відповідальності перед законом. На противагу цьому перевірка за фактом передбачає притягнення винних до відповідальності, компенсацію збитків;

4) вказівку на те, що співвідношення попереднього контролю та контролю за фактом визначається законодавством країни. Проведення контролю за фактом є прямим обов'язком контрольного органу незалежно від того, чи займається в даній країні контрольний орган попереднім контролем.

У ст. 3 подано визначення **внутрішнього контролю** як діяльності всередині окремих відомств і організацій (в той же час функціонально незалежного) і зовнішнього контролю як діяльності ревізійних служб, які не є складовими елементами організаційної структури перевіряються організацій і відносяться до зовнішніх ревізійним органам. **Зовнішній контроль** вищого контрольного органу повинен містити оцінку ефективності внутрішньої контрольної служби. Поділ завдань внутрішнього і зовнішнього контролю та співробітництво органів, його здійснюється, є важливою умовою підвищення ефективності контролю в цілому. Стаття 4 «Формальний контроль і контроль виконання» містить трактування завдань контролю - законності і правильності розподілу фінансових коштів, а також ефективного і економного використання державних коштів, в зв'язку з чим контроль включає не тільки специфічні аспекти управління, а й всю управлінську діяльність (в тому числі організаційну і адміністративну). Підкреслюється однакова важливість перевірки законності, правильності та ефективності управління грошовими і матеріальними засобами.

Другий розділ (ст. 5-7) присвячений трактуванню **принципу незалежності контролю**. Він розглядається як незалежність організацій, що перевіряються від стороннього впливу. Це можливо за умови функціональної і організаційної незалежності вищих контрольних органів, що повинно знаходитися відображення в конституції країни і в діючих законах, що регулюють контрольну діяльність. Необхідна гарантія юридичного захисту вищого контрольного органу верховним судом від будь-якого втручання, що підриває незалежність і повноваження вищого контрольного органу. У ст. 5-6 дається трактування незалежності керівників і відповідальних робітників вищого контрольного органу, фінансової незалежних вищих контрольних органів. Порядок призначення і відкликання керівників контрольних органів повинен бути гарантований державою. У просуванні по службі ревізорів нижчого контрольного органу повинно бути виключено вплив організацій, що перевірялися.

У ст. 7 «Фінансова незалежність вищих контрольних органів» підкреслюється найважливіша умова **незалежності - забезпеченістю засобами для здійснення повноцінного фінансового контролю**. «Вищий контрольний орган повинен мати право звертатися з проханням про виділення необхідних фінансових коштів безпосередньо до державного органу, який приймає рішення по національному бюджету. Вищий контрольний орган повинен мати право використовувати в межах своїх повноважень грошові кошти, виділені для нього окремою рядком бюджету». Така постановка має принципове значення.

У третьому розділі документа (ст. 8-9) декларується прийнятна форма відносин контрольних органів з парламентом, владою і адміністрацією. У випадках, коли вищі контролюючі органи виступають представником парламенту і здійснюють перевірки за його вказівкою, їх взаємини з парламентом повинні бути визначені Конституцією. У взаємовідносинах з урядом і адміністрацією незалежність від їх забезпечує можливість об'єктивної перевірки їх діяльності. Однак це не означає, що уряд підпорядковується контролюючому органу. Він несе повну відповідальність за свої дії і помилки, розкриті контрольним органом, що відображено в юридично обґрунтованому висновку.

Четвертий розділ «Декларація прав вищого контрольного органу» (ст. 10-12) містить акцент на проблематиці права розвідки, права звернення вищого контрольного органу в компетенції органів для вжиття заходів, пов'язаних з реалізацією висновків вищого контрольного органу, права підготовки експертних висновків. Для проведення розслідувань вищий орган контролю повинен мати доступ до всіх необхідних документів, що відносяться до управління фінансовими і матеріальними ресурсами, право запитувати будь-яку необхідну для аналізу інформацію. Терміни подання необхідної запитаної інформації повинні передбачатися законом або найвищим контрольним органом.

П'ятий розділ Лімської декларації (ст. 13-15) присвячений методам контролю, формування персоналу контролерів. Декларується необхідність контрольної діяльності відповідно до затвердженої програми. При цьому мова йде про можливе використання вибіркового методу. Однак, число об'єктів, що перевіряються, має бути досить широким для виявлення типових порушень або тенденцій у розвитку системи управління підприємств фінансовими ресурсами. Методи контролю повинні удосконалюватися і ґрунтуватися на досягненнях науково-технічно прогресу і техніки управління. Внутрішні перевірки повинні бути регламентовані інструкціями.

З питання кадрового забезпечення контролюючих органів п'ять пунктів ст. 14 присвячені проблематиці професійної підготовки кадрів, чесності, наявності досвіду роботи за фахом, підвищенням темпів кваліфікації та професійного зростання, проходження семінарів з підвищення кваліфікації на національному і міжнародному рівні, заохочення перепідготовки кадрів фінансовим і організаційними засобами. Підкреслюється надзвичайна важливість відповідності рівня оплати праці вимогам, що пред'являються до контролерів. У разі недостатньої підготовки фахівців в області контролю за низкою пов'язаних в контролі питань повинні залучатися різного роду експерти.

У тому ж розділі трактується можливість міжнародного обміну досвідом контрольної діяльності в рамках Міжнародної організації вищих контрольних органів шляхом проведення семінарів і конгресів за участю ООН і виданням

спеціально журналу. Він розглядається як ефективний засіб підвищення якості контрольної діяльності.

В шостому розділі «Звітність» (ст. 16-17) висвітлюються питання звітності контрольних органів перед парламентами і перед громадськістю. Можливість такого звіту повинна знаходити відображення в Конституції. Доповідь про підсумки роботи контрольного органу повинен бути опублікована. Особливу увагу приділено змісту звіту, який повинен включати найбільш впливові результати роботи і бути точним в оцінках. У звітах повинно бути викладено ставлення організацій, що перевіряються до висновків контролерів (тих хто перевіряє).

Сьомий розділ «Контрольні повноваження вищого контрольного органу» (ст. 18-25) містить декларацію обов'язковості конституційного закріплення контрольних повноважень у сфері управління державними фінансами (з урахуванням особливостей відповідних країн). У цьому розділі міститься важливе трактування, що **«управління тими частинами державних фінансів, які виключені з національного бюджету, не повинні виводитися з-під контролю вищого контрольного органу».**

У п. 4 ст. 18 Лімської декларації сформульовано також надзвичайно важливе положення про те, що «**шляхом проведення перевірок вищий контрольний орган повинен прагнути до встановлення зрозумілої і ясної класифікації, і як найбільш простої та точної системи обліку і звітності в використанні державних коштів».**

Окрема стаття (ст. 19) присвячена контролю з боку вищих органів державного контролю за діяльністю державних органів та інших організацій, створених за кордоном. Вищим контрольним органом перевіряються і організації, будівлі за участю держави (в тому числі за кордоном). Можливі пропозиції по внесенню змін до міжнародної правової документації щодо скорочення переліку організацій, фінансування яких бере участь країна. Контроль міжнародних і міжнаціональних організацій здійснюється відповідними комісіями. Члени комісій призначаються з вищих національних контрольних органів (ст. 25).

Істотне значення мають ст. 20 і 21, якими передбачені контроль з боку вищих контрольних органів за сплатою податків, вдосконалення відповідного законодавства. У ст. 21 передбачена необхідність підвищеної уваги контрольних органів до витрат на фінансування державних контрактів і державних робіт - через їх високу питому вагу у видатках бюджетів різних держав. Декларується публічність заявок на участь в таких заходах і конкурсний відбір виконавців замовлення. У центрі уваги при цьому - **«найбільш вигідні пропозицію по ціні і якості».**

Питання для самоконтролю

1. Які принципи організації національних систем фінансового контролю?
2. Які умови необхідні для ефективної організації фінансового контролю?
3. Що таке Лімська декларація керівних принципів контролю?
4. Які загальні та особливі характеристики національних систем державного фінансового контролю?
5. Які основні елементи національних систем фінансового контролю?
6. Які функції виконують органи фінансового контролю в рамках національних систем?
7. Які інструменти використовуються для здійснення фінансового контролю?
8. Як забезпечується незалежність органів фінансового контролю в національних системах?
9. Які наслідки можуть мати недостатній фінансовий контроль для держави?
10. Які можливі шляхи покращення організації національних систем фінансового контролю?

ТЕМА 5. СИСТЕМА ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

- 5.1. Фінансовий контроль в Україні: концептуальні засади**
- 5.2. Види і форми фінансового контролю**
- 5.3. Система державного фінансового контролю в Україні та його структура.**

Ключові слова: класифікація фінансового контролю, функції та завдання фінансового контролю, система фінансового контролю в Україні, суб'єкти фінансового контролю.

5.1. Державний фінансовий контроль в Україні: концептуальні засади

За останній час глобальне господарство знаходиться в складному стані, зокрема в економічній та політичній сферах, яке було спричинено пандемією коронавірусу та вторгненням агресора на територію України. У таких умовах ефективне управління фінансами стає надзвичайно важливим, оскільки вони є головною складовою економічної системи. Контроль є однією з функцій управління, яка має на меті порівняння планових та фактичних значень параметрів системи для виявлення відхилень у її роботі та визначення впливу факторів на систему. Фінансовий контроль є важливою ланкою системи управління, особливо на державному рівні, коли необхідно правильно закласти основи державного управління фінансами та контролювати їх ефективність.

Умови зростання зовнішнього фінансування критично важливих сфер економіки та стагнації внутрішньої фінансової активності суб'єктів господарювання підкреслюють необхідність проведення управління на високому професійному рівні з боку державних та місцевих органів влади. Це сприятиме ефективному, результативному та прозорому управлінню державними фінансами та забезпеченню успішної реалізації фінансової політики держави. Фінансовий контроль повинен забезпечувати процеси формування та ефективного використання фінансових ресурсів в усіх ланках фінансової системи, зокрема забезпечувати інтереси та права держави, державних установ та інших економічних суб'єктів. У сучасних умовах глобального господарювання, які характеризуються економічною нестабільністю та політичною напруженістю, ефективне управління фінансовими ресурсами стає особливо важливим завданням. Фінанси, як головна складова економічної системи, потребують ефективного контролю та управління.

Один з ключових інструментів управління фінансами на державному рівні -

це **фінансовий контроль**, який забезпечує порівняння планових та фактичних значень фінансових показників та виявлення відхилень, а також підготовку інформаційної бази для прийняття управлінських рішень. У зв'язку зі зростанням зовнішнього фінансування критично важливих сфер економіки та стагнацією внутрішнього фінансового ринку, ефективне управління державними фінансами на високому професійному рівні є особливо актуальним завданням. Державний фінансовий контроль спрямовується на забезпечення інтересів та прав держави, державних установ та інших економічних суб'єктів, та має на меті забезпечити успішну реалізацію фінансової політики держави та ефективне використання фінансових ресурсів.

Фінансовий контроль є невід'ємною складовою фінансового управління та гарантує відповідність розподілу ресурсів у фінансовій сфері встановленим параметрам та нормам, забезпечуючи ефективне використання цих ресурсів. Головною метою державного фінансового контролю є перевірка виконання державного бюджету та бюджетів державних позабюджетних фондів, організація грошового обігу, ефективність використання державних кредитних ресурсів, стан державного внутрішнього та зовнішнього боргу, державних резервів, надання фінансових та податкових пільг, фінансової ефективності використання державної власності, переданої суб'єктам господарювання у тій чи іншій формі, та зверненням державних фінансових коштів у кредитно-фінансових організаціях.

Державний фінансовий контроль складається з комплексу методів та процедур проведення фінансового контролю, які залежать від факторів діяльності об'єкта контролю в частині фінансових відносин. До таких факторів належать: суб'єкт та об'єкт контролю, його мета та завдання, підґрунтя для виникнення контрольних задач та функцій, а також інші суттєві події та обставини.

Однією з важливих функцій державного фінансового контролю є виявлення порушень принципів законності діяльності об'єктів контролю, перевірка ефективності використання фінансових ресурсів за цільовими напрямками, контроль за економією при управлінні державними фінансовими ресурсами та встановлення відхилень від прийнятих норм і стандартів, що можуть призвести до негативних наслідків.

Однією з головною метою державного фінансового контролю є запобігання фінансовим порушенням. Для досягнення цієї мети проводяться превентивні заходи та вживаються заходи щодо притягнення до відповідальності винних у вчиненні порушень та відшкодування заподіяних збитків.

Також державний фінансовий контроль спрямований на попередження виникнення правопорушень у майбутньому. Це досягається шляхом виконання заходів, що сприяють попередженню виникнення порушень, та вживання заходів

щодо забезпечення дотримання законодавства та встановлених норм і стандартів.

Використання державних фінансів має вирішальне значення для економічного розвитку та забезпечення добробуту громадян. Але з огляду на широкий спектр діяльності господарюючих суб'єктів, що отримують державні фінансові ресурси, недостатня ефективність контролю може призвести до зловживань, порушень законодавства та надмірного використання бюджетних коштів.

Фінансовий контроль разом з фінансовим правом та фінансовою політикою є складовою частиною регулюючого рівня управління державними фінансами. Він спрямований на виявлення порушень у сфері розподілу та перерозподілу фінансових ресурсів держави та господарюючих суб'єктів. Головною метою фінансового контролю є запобігання порушенням законодавства щодо використання державних коштів, ефективне використання фінансових ресурсів та забезпечення раціонального управління державними фінансами.

З метою підвищення ефективності використання державних фінансів, необхідно проводити системне вдосконалення діяльності центральних та місцевих органів виконавчої влади та підвищувати рівень культури у державному регулюванні, зокрема шляхом реалізації ефективного фінансового контролю.

В Україні державний фінансовий контроль за чинним законодавством здійснюється за його необхідності та в межах наданої компетенції органами державного управління та підвідомчими організаціями. Серед таких органів є: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Рахункова палата, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних рад, Національний банк України, Міністерство фінансів України, Державна аудиторська служба України, Державна казначейська служба України тощо. В межах своєї компетенції органи державного фінансового контролю можуть проводити ревізії (комплексні перевірки), перевірки, обстеження та експертизи.

Конкретні завдання органів державного фінансового контролю і сфери компетенції встановлюються при їх створенні відповідними законодавчими та іншими нормативно-правовими актами. Такі акти містять визначення повноважень і компетенції органів фінансового контролю, а також процедури їх діяльності, які включають проведення різних видів контролю, оглядів та аудитів.

Законодавчі акти також можуть визначати регулювання та контроль за виконанням бюджетної політики, аналіз бюджетних призначень та дотримання норм та стандартів фінансової звітності. Органи державного фінансового контролю також мають право перевіряти діяльність підприємств, які залучають бюджетні кошти, щодо їх ефективного використання.

Крім того, нормативно-правові акти можуть встановлювати процедури контролю за дотриманням законодавства у сфері оподаткування, контролю за

державними закупівлями, а також за використанням державних та комунальних майнових цінностей. Важливою задачею державного фінансового контролю є також участь у виявленні та розслідуванні фактів корупції та інших порушень у сфері фінансів.

Державному фінансовому контролю в Україні підлягають:

- бюджетні установи та організації, які отримують кошти з державного бюджету;
- органи місцевого самоврядування та їх установи, які отримують кошти з місцевих бюджетів;
- інші суб'єкти, які здійснюють витрати коштів державного бюджету або місцевих бюджетів;
- підприємства державної та комунальної форм власності;
- органи державної влади та їх посадові особи;
- органи місцевого самоврядування та їх посадові особи;
- інші суб'єкти, які отримують кошти з державного бюджету або місцевих бюджетів відповідно до законодавства України.

Державний фінансовий контроль в Україні має на меті забезпечення додержання законодавства про державні фінанси та раціонального використання державних коштів. Конкретні завдання органів державного фінансового контролю та сфери їх компетенції встановлюються при їх створенні відповідними законодавчими та іншими нормативно-правовими актами.

Зокрема, до завдань державного фінансового контролю в Україні входять:

- Контроль за дотриманням законодавства про державні фінанси при формуванні та виконанні державного бюджету, місцевих бюджетів та інших державних фінансових ресурсів.
- Контроль за додержанням законодавства про державну податкову та митну служби, а також інших органів, які здійснюють державне фінансове регулювання.
- Контроль за правильністю та ефективністю використання державних коштів при реалізації державних програм та проектів.
- Контроль за фінансовою діяльністю господарюючих суб'єктів, які отримують державні кошти або здійснюють діяльність у сферах, що підлягають державному регулюванню.
- Виявлення порушень у сфері державних фінансів та фінансів господарюючих суб'єктів, які сталися в процесі розподілу та перерозподілу фінансових коштів.
- Розроблення рекомендації щодо вдосконалення законодавства про державні фінанси та фінансовий контроль.

Відповідно до Бюджетного кодексу України та Положення «Про Міністерство фінансів України», Міністерство фінансів України є відповідальним за формування та реалізацію державної політики у сфері

державного внутрішнього фінансового контролю та організаційно-методологічні основи контролю. Розпорядниками бюджетних коштів на чолі з керівниками забезпечується організація внутрішнього контролю і внутрішнього аудиту, а також здійснення контрольних процедур в установах і на підприємствах, якими вони керують, та в установах та організаціях, які підпорядковані таким розпорядникам бюджетних коштів.

У широкому сенсі, державний фінансовий контроль спрямований на зростання темпів розвитку економіки, збільшення доходів бюджету, забезпечення сталості фінансової системи, економію коштів та видатків.

Проблемою встановлення параметрів за цими цільовими орієнтирами є визначення значення державного фінансового контролю для досягнення кінцевої мети та місця державного фінансового контролю в системі управління фінансами, враховуючи функціональну складову фінансових відносин (рис. 5.1).

У вузькому розумінні, метою державного фінансового контролю є зменшення кількості та обсягів здійснених порушень у фінансовій сфері. Кінцевий отриманий результат - це перелік встановлених наслідків державного фінансового контролю, що виступає головним критерієм визначення його ефективності.

Отримання даних про результати контролю вимагає конкретного знання діяльності контролюючого органу, реакції на його дії об'єкта контролю та змін, що відбуваються під впливом контролю управлінської діяльності. Неможливо зробити висновки про результати контролю без виявлення практичних результатів, які він надав у результаті діяльності. Облік наслідків контролю є необхідним для управлінської діяльності, оскільки ефективність державного фінансового контролю виражається досягненням позитивних наслідків, що є наслідком контрольних заходів.

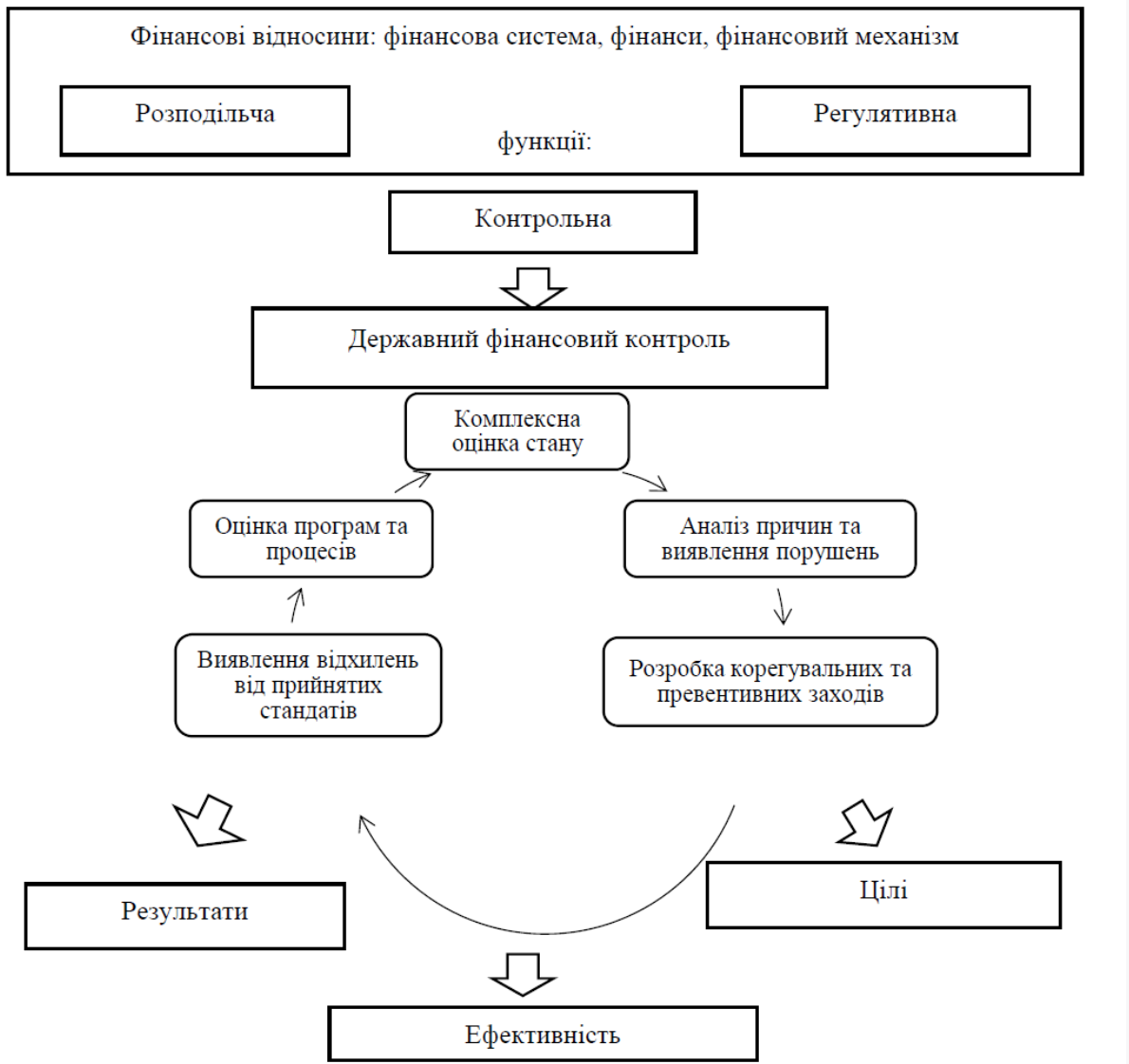


Рис. 5.1. Місце державного фінансового контролю в системі фінансових відносин

Розглядаючи результати державного фінансового контролю, важливо пам'ятати, що їх точність залежить від багатьох факторів, таких як витрати на проведення контрольних заходів, тривалість перевірок та кількість контролюючого персоналу. Тому, для забезпечення максимальної ефективності контрольних заходів, контрольний орган має не тільки виявляти винних осіб та приймати відповідні заходи, але й встановлювати шляхи та способи поліпшення роботи об'єкта контролю. Крім того, важливо призначати відповідальних осіб за виконання встановлених заходів та встановлювати чіткі терміни їх виконання, щоб забезпечити належний контроль за їх реалізацією. Щоб отримати точні результати, витрати на проведення контрольних заходів потрібно враховувати та порівнювати з отриманими результатами від проведених заходів.

5.2. Види і форми фінансового контролю

Загальна класифікація фінансового контролю визначає декілька класифікаційних ознак.

В залежності від суб'єктів, що здійснюють фінансовий контроль, розрізняють такі його види:

1. **державний**, який здійснюють відповідні державні органи фінансового контролю;

2. **комерційний**, який здійснюють незалежні аудиторські компанії, послуги яких оплачуються на комерційній основі;

3. **громадський**, який здійснюють громадські організації, партії, рухи, профспілкові організації, які зацікавлені в запобіганні чи протидії корупції. Як правило, ці структури у своїй діяльності використовують методи моніторингу, проведення журналістських розслідувань, антикорупційної експертизи чи інформаційно-роз'яснювальної роботи.

В залежності від часу проведення контроль буває:

- **попередній** (проводиться до здійснення фінансових операцій);
- **поточний** (здійснюється в процесі фінансових операцій (перерахування податків, зборів, утворення фондів грошових коштів, здійснення виплат);
- **наступний** (проводиться після закінчення певних періодів, за підсумками місяця, кварталу, року).

За джерелами виділяють наступні форми контролю:

- **документальний** — фінансовий контроль, що полягає в аналізі та перевірці первинної документації (кошторисів, балансів), пов'язаної з рухом грошових коштів;
- **фактичний** — фінансовий контроль, під час якого проводиться аналіз як документів, так і матеріальних цінностей, рух яких документально закріплюється, перевіряється відповідність записів фактичним грошовим і матеріальним ресурсам

Державний фінансовий контроль поділяється на **зовнішній** і **внутрішній** (або **відомчий**).

При внутрішньому контролі контролюючий підрозділ є частиною органу, який він контролює, а тому підзвітний найвищому керівництву цього органу. При зовнішньому контролі контролюючий орган не залежить від органу, який він контролює, і звітує уряду та громадськості, хоча звіти надсилаються і на об'єкт контролю. При цьому внутрішній контроль здійснюється на щоденній основі, а зовнішній переважно базується на аналізі річної звітності.

В Україні відомчий фінансовий контроль використовується лише для контролю за підвідомчими підприємствами та організаціями, і здійснюється

контрольно-ревізійними підрозділами міністерств та відомств. Проте, з останніми роками, які супроводжували ліквідацію багатьох міністерств та з'явлення нових форм підприємств, масштаби відомчого фінансового контролю значно зменшилися.

На сьогоднішній день, формальний характер відомчого контролю стає серйозною перешкодою для ефективності державного фінансового контролю. Фактично, у кожному державному органі існують підрозділи внутрішнього аудиту, але їх діяльність майже не приносить результатів. Це означає, що державний бюджет зазнає не тільки втрат через невиявлені фінансові зловживання, але й через зарплатні чиновників, які не забезпечують якісне виконання своїх обов'язків.

Одна з причин такої ситуації полягає в тому, що працівники цих структур повинні повідомляти про виявлені порушення своєму керівнику відповідного органу, який, як правило, вже знає про наявні схеми зловживань, а іноді є навіть причетним до них. Це означає, що відповідальність за фінансові зловживання несуть виконавці, а в гіршому випадку, виявлені порушення можуть навіть не виходити за межі органу, де вони були виявлені.

Залежно від сфери компетенції можна виділити наступні **види державного фінансового контролю в Україні**:

- **загальнодержавний фінансовий контроль** направлений на всі господарюючі суб'єкти незалежно від форми власності або відомчої підлеглості. Він здійснюється органами державної влади загальної компетенції, а також спеціальними контрольними органами, основною функцією яких є державний фінансовий контроль (наприклад, податковими, контрольно-ревізійними органами). Об'єктом цього контролю є, перш за все, дотримання фінансового законодавства і захист фінансових інтересів держави;
- **податковий контроль**, ефективна організація якого багато в чому визначає повноту надходження фінансових ресурсів в розпорядження держави і, отже, можливість держави виконувати свої функції;
- **митний контроль**. Митні органи користуються правами і несуть обов'язки податкових органів по стягуванню податків і зборів при перетині товарами митної межі;
- **валютний контроль**, який забезпечує дотримання валютного законодавства при валютних операціях;
- **бюджетно-фінансовий контроль**, який проводиться в бюджетно-фінансовій сфері. Предметом контролю є процеси формування і використання фінансових ресурсів держави;
- **контрольні функції Президента України у сфері фінансової діяльності** впливають з його статусу як глави держави і голови виконавчої влади в Україні. Президент України безпосередньо здійснює свої контрольні функції,

наприклад, коли він підписує закони України про регуляцію фінансової діяльності. В той же час необхідно відзначити, що президентська гілка державного контролю за фінансами в Україні ще остаточно не сформувалася.

Комерційний фінансовий контроль - це система заходів, що виконуються з метою контролювання та аналізу фінансової діяльності комерційних організацій. Комерційні організації зацікавлені у підтриманні своєї фінансової стійкості та ефективності, тому фінансовий контроль для них є дуже важливим.

Види комерційного фінансового контролю:

Внутрішній фінансовий контроль - це система заходів, які виконуються в межах самої організації з метою забезпечення ефективного використання фінансових ресурсів, запобігання шахрайства та зниження ризику фінансових втрат. Внутрішній фінансовий контроль зазвичай здійснюють спеціально уповноважені працівники організації.

Зовнішній фінансовий контроль - це система заходів, які здійснюються з метою контролювання фінансової діяльності організацій з боку зовнішніх структур, таких як державні органи, банки, аудиторські компанії, інвестори, партнери та інші зацікавлені сторони. Зовнішній фінансовий контроль може бути проведений в рамках різних форм, наприклад, податкової або фінансової аудиту, відвідуваннями контролюючих органів та іншими способами.

Особливий фінансовий контроль - це форма контролю, яка здійснюється в разі підозри на вчинення фінансових злочинів або інших серйозних порушень законодавства в галузі фінансів.

Аудит став новим видом фінансового контролю, який набув особливого поширення на Заході у другій половині ХХ століття. Це незалежний зовнішній фінансовий контроль, заснований на комерційних засадах.

Аудит є однією з основних форм фінансового контролю. Він полягає у проведенні об'єктивної оцінки фінансової звітності підприємства з метою встановлення її достовірності та відповідності законодавчим та нормативним вимогам. Аудиторська перевірка забезпечує надійність та точність фінансової звітності, а також допомагає виявити можливі порушення в господарській діяльності підприємства, що може допомогти у запобіганні фінансовим ризикам та зменшенні їх впливу на діяльність підприємства. Таким чином, аудит є важливим інструментом контролю фінансової діяльності підприємства.

Напрями діяльності аудиту можна розглядати з різних поглядів, наприклад. За об'єктом аудиту:

- фінансовий аудит (перевірка фінансової звітності підприємства);
- операційний аудит (перевірка ефективності та ефективності операцій підприємства);
- інформаційно-технологічний аудит (перевірка системи інформаційних технологій підприємства);

- ризик-орієнтований аудит (перевірка ризиків, що впливають на діяльність підприємства).

За метою аудиту:

- звітність (перевірка достовірності та повноти фінансової звітності підприємства);

- дотримання внутрішніх правил (перевірка дотримання підприємством внутрішніх правил та процедур);

- дотримання законодавства (перевірка дотримання законодавства у сфері оподаткування, бухгалтерського обліку, фінансової звітності тощо);

- операційний аудит (перевірка ефективності та ефективності операцій підприємства).

За формою аудиту:

- звичайний аудит (перевірка фінансової звітності за звичайних умов);
- позачерговий аудит (перевірка фінансової звітності в результаті подій, які мають суттєвий вплив на діяльність підприємства);

- згорнутий аудит (перевірка окремих елементів фінансової звітності);

- аудит внутрішнього контролю (перевірка системи внутрішнього контролю підприємства).

За сферою застосування аудит можна поділити на наступні види:

- Фінансовий аудит - оцінка фінансової звітності підприємства з метою підтвердження її достовірності та відповідності нормативним вимогам.

- Операційний аудит - оцінка ефективності та ефективності операційних процесів підприємства.

- Інформаційний аудит - оцінка захисту та якості інформаційних технологій та систем безпеки.

- Управлінський аудит - оцінка процесів управління підприємством та встановлення рекомендацій щодо їх поліпшення.

- Податковий аудит - оцінка правильності обліку та сплати податків та зборів.

- Судовий аудит - проведення аудиторської перевірки з метою збирання доказів у випадку судових процесів.

За напрямками діяльності аудит можна поділяють на:

- Внутрішній аудит. Це форма аудиту, яка проводиться в межах організації з метою оцінки ефективності її внутрішнього контролю та допомоги у покращенні управлінських процесів. Внутрішній аудит зазвичай здійснюють спеціалісти зі структурних підрозділів організації, що не мають прямого підпорядкування керівництву.

- Зовнішній аудит. Це форма аудиту, яка проводиться з метою визначення об'єктивності та достовірності фінансової звітності підприємства.

Зовнішній аудит здійснюють незалежні спеціалісти, що мають відповідні кваліфікації та сертифікати. Зовнішній аудит є обов'язковим для багатьох компаній, особливо тих, що залучають інвестиції, видають облигації або акції, а також для підприємств, що мають державну підтримку.

- **Додатковий аудит.** Це форма аудиту, яка проводиться з метою підтвердження або спростування певних фактів, що сталися в минулому. Додатковий аудит може бути проведений у випадках фінансових скандалів, правових суперечок або під час придбання чи продажу підприємств.

Спеціальний аудит. Це форма аудиту, яка проводиться з метою встановлення певних фактів або ризиків, пов'язаних з певною галуззю, діяльністю або операцією.

Громадський фінансовий контроль є важливим інструментом для забезпечення прозорості та ефективного використання бюджетних коштів. Україна є країною, де громадські організації займаються виключно боротьбою з корупцією та контролем за використанням державних коштів.

Роль громадських організацій у громадському фінансовому контролі полягає в відстеженні тендерів, збиранні доказів фінансових зловживань та передачі їх у відповідні органи. Громадські організації займаються аналізом діяльності державних органів та інших установ, що отримують кошти з державного бюджету, та публікують інформацію про їх діяльність.

Перспективи громадського фінансового контролю полягають у зміцненні прозорості та ефективного використання бюджетних коштів, зменшенні рівня корупції та покращенні якості державних послуг для громадян. Для досягнення цих цілей необхідно забезпечити підтримку та сприяння діяльності громадських організацій у галузі фінансового контролю, а також забезпечити доступ до інформації про використання бюджетних коштів та діяльність державних органів.

Основними суб'єктами громадського фінансового контролю є:

Громадські організації - активні громадяни, які об'єднуються для проведення спільної діяльності з метою захисту громадських інтересів. Громадські організації можуть проводити аудити та моніторинги витрат державних коштів, відстежувати виконання державних програм та проектів, а також залучати до участі у контролі громадян.

Місцеві органи влади та самоврядування - органи місцевого самоврядування зобов'язані забезпечувати виконання законів та прийнятих рішень, контролювати витрати бюджетних коштів на місцевому рівні та забезпечувати доступ до інформації про використання громадських коштів.

Громадяни - кожен громадянин має право на інформацію про використання громадських коштів, а також право на участь у контролі їх використання.

Взаємодія між суб'єктами громадського фінансового контролю сприяє

підвищенню ефективності використання громадських коштів та забезпечує захист громадських інтересів.

В умовах недостатнього контролю з боку органів державної влади щодо використання бюджетних коштів, громадські активісти стають на захист прав людей та вимагають належного рівня фінансового контролю. Україна не є винятком, і кілька громадських організацій у країні борються з корупцією та здійснюють громадський фінансовий контроль. Найбільшими гравцями у цій сфері є Центр протидії корупції (ЦПК), «Трансперенсі Інтернешнл» та інші громадські організації, які працюють для забезпечення прозорості та відкритості використання бюджетних коштів.

Центр протидії корупції спеціалізується на політичній корупції та зловживаннях при державних закупівлях. Його діяльність базується на наступних принципах:

- корупція має прізвище;
- природа політичної, адміністративної та дрібної побутової корупції різна;
- максимальна прозорість публічних фінансів;
- невідворотність покарання за корупційні діяння;
- збільшення ризиків для корупціонерів;
- тісна співпраця з народними депутатами, журналістами-розслідувачами та галузевими організаціями мобілізованих громадян;
- відстеження грошових потоків та структури власності компаній;
- застосування міжнародних політико-правових механізмів для протидії корупції в Україні.

Трансперенсі Інтернешнл Україна є частиною глобальної мережі Transparency International, яка діє у понад 100 країнах світу та займається переважно питаннями розробки антикорупційного законодавства, покращення роботи органів, які займаються боротьбою з корупцією. Як міжнародна організація, ТІ проводить моніторинг рівня сприйняття корупції у різних країнах - так званий Індекс сприйняття корупції.

5.3. Система державного фінансового контролю в Україні та його структура

Система фінансового контролю в Україні складається з кількох компонентів, які взаємодіють між собою. В Україні, діючи відповідно до законодавства та у межах своїх компетенцій, державний фінансовий контроль здійснюють різні органи державного управління та підпорядковані організації, такі як Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, Рахункова палата, місцеві державні адміністрації та виконавчі органи відповідних рад, Національний банк України, Міністерство фінансів України, Державна аудиторська служба України та Державна казначейська служба України. В рамках своєї компетенції, ці органи можуть здійснювати комплексні перевірки, ревізії, обстеження та експертизи для забезпечення належного фінансового контролю (рис. 5. 2.).



Рис. 5. 2. Структура системи державного фінансового контролю України

Рахункова палата Верховної Ради України є постійно діючим вищим органом державного фінансового контролю, яка здійснює контроль за виконанням державного бюджету, утворенням та обслуговуванням державного боргу, відповідністю затверджених бюджетних асигнувань бюджетному розпису та виконанням бюджетного розпису. Також, Рахункова палата контролює ефективність управління коштами державного бюджету, діяльність Державного казначейства та використання коштів резервного фонду Кабінету Міністрів України.

Рахункова палата є незалежним органом, який налічує дев'ять членів, що забезпечується законодавчо визначеними гарантіями її діяльності. У разі виявлення ознак правопорушень Рахункова палата повідомляє про них відповідні правоохоронні органи, які згодом мають проінформувати її про вжиті заходи реагування.

Законом України «Про Рахункову палату» визначено, що Рахункова палата здійснює державний зовнішній фінансовий контроль (аудит) щодо здійснення державних закупівель за рахунок коштів державного бюджету на всіх стадіях процесу закупівлі. Контроль включає перевірку та аналіз законності та ефективності здійснення державних закупівель, дотримання передбачених процедур, оцінку своєчасності отримання товарів, послуг та проведення робіт, а також аналіз стану прозорості та додержання встановлених принципів здійснення державних закупівель.

Рахункова палата діє незалежно від державних органів та організацій і забезпечує незалежність своєї діяльності. Її члени призначаються на посаду на строк, що не перевищує семи років, з можливістю перевищення строку призначення на другий термін.

Рахункова палата виступає в ролі експертного органу Верховної Ради України, даючи відповідні висновки і рекомендації з питань фінансової діяльності органів управління.

Рахункова палата є важливим елементом системи державного контролю в Україні та має ключове значення для забезпечення ефективного та прозорого використання державних коштів. Її робота сприяє підвищенню довіри громадськості до діяльності державних органів та підвищенню рівня відповідальності управлінців за використання державних коштів.

Кабінет Міністрів України є вищим органом у системі органів виконавчої влади в країні. Його функції включають забезпечення проведення фінансової, цінової, інвестиційної та податкової політики, розроблення проекту закону про Державний бюджет України та забезпечення виконання затвердженого ним.

Крім цього, Кабінет Міністрів також відповідає за політику у сферах праці і зайнятості населення, соціального захисту, освіти, науки і культури, охорони природи, екологічної безпеки і природокористування. Він організовує

розроблення та прийняття рішень щодо використання коштів Резервного фонду Кабінету Міністрів України та надає звіт про виконання Державного бюджету України Верховній Раді України.

Зважаючи на важливість функцій, які виконує Кабінет Міністрів України, його робота має великий вплив на економіку та соціальний розвиток країни. Уряд повинен постійно аналізувати ситуацію в країні та виконувати необхідні реформи для забезпечення стабільного розвитку України та задоволення потреб громадян.

Одним із найважливіших органів управління в Україні є **Міністерство фінансів**, яке займає центральне місце в системі органів виконавчої влади і відповідає за загальне керівництво фінансовою системою. До складу Міністерства фінансів України входять не тільки його головний офіс у Києві, але й Міністерство фінансів Республіки Крим, обласні та міські фінансові управління, районні та міські фінансові відділи.

Регіональні фінансові органи мають подвійну структуру підпорядкування. По-перше, вони підпорядковані вищим фінансовим органам у вертикальній ієрархії, наприклад, районні фінансові відділи - обласному фінансовому управлінню. По-друге, фінансові органи на місцях підпорядковані місцевим органам державного управління і входять до складу відповідних державних адміністрацій.

Міністерство фінансів України є одним з ключових державних органів, який має на меті забезпечити ефективну та стабільну фінансову політику в країні. Це досягається завдяки розробці та впровадженню єдиної державної фінансової, бюджетної та податкової політики.

Одним з основних завдань Міністерства фінансів є розробка проекту державного бюджету та прогнозних показників зведеного бюджету України. Це вимагає від фахівців Мінфіну не тільки глибоких знань у сфері фінансів, але й відповідального підходу до роботи, щоб забезпечити раціональне використання бюджетних коштів та забезпечити сталість економічного розвитку країни.

Міністерство фінансів також забезпечує контроль за виконанням державного бюджету та дотриманням правил складання звіту про його виконання. Крім того, Мінфін проконтролює концентрацію фінансових ресурсів на пріоритетних напрямках соціально-економічного розвитку України та забезпечує ефективне використання бюджетних коштів.

Ще одним важливим завданням Міністерства фінансів є удосконалення методів фінансового та бюджетного планування, фінансування, звітності та системи контролю за витрачанням бюджетних коштів. Це допомагає забезпечити ефективну та прозору систему управління фінансами країни, що сприяє залученню інвестицій та розвитку бізнесу.

Крім того, Міністерство фінансів України активно працює над розвитком міжнародного співробітництва в галузі фінансів, беручи участь у роботі різних

міжнародних організацій та форумів. Таким чином, Мінфін забезпечує належний рівень взаємодії України з міжнародними партнерами та відстоює національні інтереси в глобальному фінансовому просторі.

Також варто зазначити, що Міністерство фінансів має значний вплив на економіку країни. Воно контролює розмір і розподіл бюджетних коштів, розробляє стратегії фінансового та бюджетного планування, визначає податкову політику і тарифні ставки. Ці рішення безпосередньо впливають на рівень життя громадян, розвиток підприємництва та інвестиційну привабливість країни.

Таким чином, Міністерство фінансів України є важливим органом виконавчої влади, який забезпечує реалізацію державної фінансової, бюджетної та податкової політики, координує діяльність інших центральних органів виконавчої влади в цій сфері та контролює витрачання бюджетних коштів. Розробка проекту державного бюджету та прогнозних показників зведеного бюджету України, а також удосконалення методів фінансового та бюджетного планування, фінансування та звітності, є одними з головних завдань Мінфіну.

Державна аудиторська служба є ключовим органом контролю за використанням державних фінансових ресурсів в Україні. Основна мета її діяльності полягає у здійсненні фінансового контролю за виконанням бюджетних програм, додержанням фінансово-бюджетних законодавчих актів та нормативних документів.

Державна аудиторська служба здійснює свої функції шляхом проведення аудитів фінансової звітності та діяльності суб'єктів господарювання, які отримують державні кошти. Таким чином, Державна аудиторська служба забезпечує дотримання прозорості та відповідальності при використанні державних фінансових ресурсів.

Основна функція Держаудитслужби реалізується через здійснення державного фінансового контролю шляхом здійснення:

- інспектування (ревізії)
- перевірки закупівель
- моніторингу закупівель
- державного фінансового аудиту

Інші функції Державної аудиторської служби полягають у здійсненні фінансового контролю за використанням державних фінансових ресурсів. Серед них можна виділити наступні:

Аудит фінансової звітності суб'єктів господарювання, які отримують державні кошти, з метою перевірки їх правильності та достовірності.

Контроль за виконанням бюджетних програм, додержанням фінансово-бюджетних законодавчих актів та нормативних документів.

Здійснення аналізу діяльності суб'єктів господарювання, які отримують державні кошти, з метою виявлення порушень та рекомендацій щодо їх усунення.

Ведення реєстру суб'єктів господарювання, які отримують державні кошти, та контроль за їх роботою.

Проведення інформаційної та методичної роботи з питань фінансового контролю, надання консультацій та рекомендацій з питань використання державних фінансових ресурсів.

Участь у розробці та впровадженні заходів щодо забезпечення прозорості та відкритості використання державних фінансових ресурсів.

Співпраця з іншими органами державної влади та контролюючими органами в рамках здійснення фінансового контролю.

Завданням Держаудитслужби є реалізація державної політики у сфері державного фінансового контролю, здійснення державного фінансового контролю, спрямованого на оцінку ефективного, законного, цільового, результативного використання та збереження державних фінансових ресурсів, досягнення економії бюджетних коштів, внесення Міністру фінансів пропозицій щодо формування державної політики у сфері державного фінансового контролю.

Державне казначейство створене з метою ефективного управління коштами Державного бюджету України, підвищення оперативності у фінансуванні видатків у межах наявних обсягів фінансових ресурсів у Державному бюджеті.

Державне казначейство України є центральним органом виконавчої влади, який забезпечує формування та реалізацію фінансової політики держави в частині управління державними фінансовими ресурсами.

Основні функції Державного казначейства полягають у наступному:

- забезпечення управління державними фінансовими ресурсами та управління державним боргом;
- організація збору, обліку, зберігання, використання та контролю за використанням коштів державного бюджету;
- здійснення розрахунків за державним бюджетом, у тому числі розрахунків із бюджетних установ, внутрішніх та зовнішніх заборгованостей держави;
- контроль за додержанням законодавства у сфері фінансів та дотриманням вимог до використання державних фінансових ресурсів;
- участь у розробці та виконанні державної фінансової політики, у тому числі забезпечення фінансової дисципліни та стабільності в економіці.

Отже, Державне казначейство забезпечує ефективне управління державними фінансовими ресурсами та здійснює контроль за їх використанням, але не є органом контролю. Для здійснення контролю за використанням державних фінансових ресурсів в Україні відповідальні інші органи, зокрема Державна аудиторська служба та Національне агентство з питань запобігання

корупції.

Державна податкова служба України (ДПС) є державним органом, який відповідає за збір податків та інших обов'язкових платежів до державного бюджету України. Основна мета діяльності ДПС полягає у забезпеченні ефективного та прозорого збору податків та інших платежів, забезпеченні виконання податкового законодавства та боротьбі з податковими злочинами.

До основних функцій ДПС входять:

Збір податків та інших обов'язкових платежів. ДПС забезпечує збір податків з усіх джерел доходів громадян та підприємств, а також інших обов'язкових платежів, таких як мито, збір за землю, екологічний збір та інші.

Контроль за правильністю та своєчасністю сплати податків та інших платежів. ДПС здійснює контроль за правильністю розрахунку та своєчасністю сплати податків та інших платежів. Для цього проводяться перевірки декларацій та фінансової звітності, здійснюється моніторинг економічно активних суб'єктів та здійснюється аналіз даних, що отримуються від різних джерел.

Проведення заходів з попередження та протидії податковим злочинам. ДПС здійснює попереджувальну роботу серед населення та підприємств з питань дотримання податкового законодавства, а також здійснює заходи з попередження та протидії податковим злочинам.

Розроблення та вдосконалення податкового законодавства. ДПС забезпечує розроблення та вдосконалення податкового законодавства в Україні. Це означає, що вона працює над розробкою нових податкових законів та поліпшенням існуючих. Для цього вона здійснює аналіз податкової системи, пропонує зміни та вносить пропозиції щодо покращення її роботи.

Інколи ДПС також здійснює консультації для бізнесу та громадян щодо оподаткування. Це дозволяє підприємствам та громадянам краще зрозуміти правила оподаткування та уникнути податкових помилок.

Отже, Державна податкова служба України (ДПС) здійснює державний фінансовий контроль шляхом збирання, обліку та контролю за сплатою податків, зборів та інших обов'язкових платежів до державного бюджету.

ДПС також контролює дотримання платниками податків податкового законодавства, зокрема, веде перевірки їх фінансової звітності, бере участь у врегулюванні спорів з платниками податків та проводить аналіз та моніторинг податкових ризиків.

Одним з головних завдань ДПС є забезпечення прозорості та відкритості при здійсненні фінансового контролю, що сприяє підвищенню довіри громадян до системи оподаткування та підтримує стійкий розвиток економіки країни.

Державна служба фінансового моніторингу (ДСФМ) є органом виконавчої влади, який здійснює державний фінансовий моніторинг з метою запобігання та протидії фінансовій злочинності, легалізації (відмиванню)

доходів, одержаних злочинним шляхом, тероризму та фінансуванню тероризму.

Основна мета діяльності ДСФМ полягає в забезпеченні ефективного функціонування механізму державного фінансового моніторингу в Україні. Для цього ДСФМ виконує такі функції:

- Здійснення державного фінансового моніторингу шляхом аналізу та оцінки фінансових операцій, що здійснюються у сфері банківської та небанківської фінансової діяльності.
- Здійснення контролю за дотриманням встановлених законодавством процедур здійснення фінансових операцій, зокрема, встановленням ідентифікаційних даних клієнтів та збереженням інформації про фінансові операції.
- Виявлення та запобігання фінансовій злочинності, включаючи легалізацію (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, тероризм та фінансування тероризму.
- Співпраця з іншими державними органами та міжнародними організаціями у сфері фінансового моніторингу та боротьби з фінансовою злочинністю.
- Забезпечення проведення розслідувань у сфері фінансової злочинності та сприяння виявленню та припиненню фінансування тероризму та поширенню зброї масового знищення.

Основною метою діяльності ДСФМ є забезпечення захисту фінансової системи України від легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансування тероризму та поширення зброї масового знищення. Для цього ДСФМ виконує такі функції:

- Проведення фінансового моніторингу. ДСФМ здійснює моніторинг фінансових операцій та операцій з цінностями, що можуть бути пов'язані з легалізацією доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванням тероризму та поширенням зброї масового знищення.
- Взаємодія з іншими органами. ДСФМ співпрацює з іншими органами державної влади, міжнародними та іноземними організаціями з питань, пов'язаних з боротьбою з фінансовою злочинністю.
- Розслідування. ДСФМ забезпечує проведення розслідувань у сфері фінансової злочинності та сприяє виявленню та припиненню фінансування тероризму та поширення зброї масового знищення.
- Аналіз даних. ДСФМ здійснює аналіз отриманих даних та інформації щодо фінансових операцій та операцій з цінностями з метою виявлення правопорушень.

Отже, Державна служба фінансового моніторингу України (ДСФМ) забезпечує проведення розслідувань у сфері фінансової злочинності та сприяє виявленню та припиненню фінансування тероризму та поширенню зброї

масового знищення. ДСФМ здійснює аналіз фінансової діяльності та виявлення фінансових операцій, які можуть бути пов'язані зі злочинністю. Крім того, служба взаємодіє з іншими правоохоронними органами та міжнародними організаціями у сфері боротьби з фінансовою злочинністю та тероризмом. Однією з основних функцій ДСФМ є забезпечення виконання Україною міжнародних зобов'язань у цій сфері, зокрема, резолюцій та рекомендацій міжнародних організацій, таких як Фінансова діяльність з метою запобігання використанню банків для відмивання грошей (FATF).

Питання для самоконтролю

1. Які концептуальні засади лежать в основі фінансового контролю в Україні?
2. Які цілі ставить перед собою фінансовий контроль в Україні?
3. Які принципи визначають фінансовий контроль в Україні?
4. Які основні види фінансового контролю існують в Україні?
5. Які форми фінансового контролю використовуються для забезпечення ефективності і законності використання державних фінансових ресурсів?
6. Які органи та інститути здійснюють фінансовий контроль в Україні?
7. Охарактеризуйте систему державного фінансового контролю в Україні.
8. Які основні складові і підрозділи входять до структури системи державного фінансового контролю в Україні?
9. Назвіть основні функції діяльності Державної аудиторської служби.
10. Назвіть основні функції діяльності Державної податкової служби України.
11. Назвіть основні функції діяльності Державного казначейства України.
12. Назвіть основні функції діяльності Державної служби фінансового моніторингу.
13. Які функції та повноваження мають різні складові системи державного фінансового контролю в Україні?

ТЕМА 6. ОРГАНІЗАЦІЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ЗА КОРДОНОМ

План

6.1. Основні підходи до організації та функціонування контролю в світовій практиці

6.2. Основи організації фінансового контролю в країнах Західної Європи

6.3. Системи фінансового контролю в США та Канаді

Ключові слова: урядовий фінансовий контроль, стандарти аудиту державних фінансів, модель фінансового контролю, система державного фінансового контролю.

6.1. Основні підходи до організації та функціонування контролю в світовій практиці

В європейських країнах система фінансового контролю формується під впливом інтеграційних процесів, зокрема формуванням і розвитком ЄС. В його рамках розвиваються державні системи фінансового контролю при збереженні державної самостійності кожної країни.

Урядовий фінансовий контроль - це частина державного внутрішнього фінансового контролю, який здійснюється безпосередньо підрозділами адміністрації (секретаріату) уряду, створеними урядом тимчасовими міжвідомчими комісіями, або спеціальними органами державного фінансового контролю, які входять до системи органів виконавчої влади. Місією урядового фінансового контролю є сприяння уряду в прийнятті своєчасних, обґрунтованих, ефективних рішень щодо управління державними фінансовими ресурсами.

У світовій практиці існують різні підходи до організації та функціонування контролю в державному секторі економіки. Обрання тієї чи іншої моделі базується на наступних чинниках: історично прийнятій у країні формі правління, унормованій формі державного устрою, особливостях розподілу функціональних повноважень між гілками влади, а також ступені демократичного розвитку суспільства.

У своїй діяльності INTOSAI та кожна країна - її член при проведенні фінансового контролю різних сфер діяльності держави керується документами:

- **Лімською декларацією** керівних принципів аудиту державних фінансів, яку прийнято IX конгресом INTOSAI 1977, що містить основні

філософські та концептуальні підходи, визначає цінності демократичності та незалежності вищих органів фінансового контролю;

- **Мексиканською декларацією незалежності вищих органів фінансового контролю**, яка підписана на XIX конгресі INTOSAI (2007 р. у Мехіко).

Встановлено **вісім базових принципів побудови системи державного фінансового контролю країн-учасниць INTOSAI**, а саме:

- наявність відповідної та ефективної конституційної (статутної) правової структури та фактичне застосування положень цієї структури;
- незалежність голів та членів вищих органів фінансового контролю (в колегіальних інституціях), разом із гарантією перебування на посаді та судовим імунітетом під час виконання своїх обов'язків;
- достатньо широкі повноваження та повна свобода дій при виконанні функцій вищих органів фінансового контролю;
- необмежений доступ до інформації;
- право та обов'язок звітування щодо своєї діяльності;
- самостійність прийняття рішень стосовно змісту та часу написання аудиторських звітів, публікацій та розповсюдження звітів;
- наявність ефективних механізмів реалізації рекомендацій вищих органів фінансового контролю;
- фінансова та управлінська адміністративна самостійність, наявність (доступність) відповідних людських, матеріальних та грошових ресурсів.

Кодексом етики, затвердженим на XVI Конгресі INTOSAI, який відбувся у 1998 році і містить цінності та принципи. Останні мають спрямовувати повсякденну роботу фінансових контролерів: принципи сумлінності, незалежності і об'єктивності, конфіденційності та компетентності;

Стандартами аудиту державних фінансів, перезатвердженими на Тринадцятому Конгресі INTOSAI (Берлін), які містять концепції та принципи, що застосовуються під час роботи органів державного фінансового контролю та структурно складаються з базових принципів, загальних стандартів, стандартів проведення аудиту та правил складання звітів;

Керівні принципи стандартів внутрішнього контролю, розроблені у 1974 р., складаються з двох категорій: загальні та деталізовані стандарти. Вони є необхідними для функціонування підрозділу внутрішнього контролю та повинні служити критеріями як для розробки, так і для оцінювання системи внутрішнього контролю.

Крім цих базових нормативно-правових документів, кожна країна має низку законодавчих актів, які регулюють контрольну діяльність в органах виконавчої влади.

Зокрема, у Словацькій Республіці ці питання регулюються у законах «Про Вище контрольне управління Словацької Республіки» та «Про державний контроль у Словацькій Республіці»;

у Чеській республіці - у законах «Про державний контроль», «Про фінансовий контроль у державному управлінні»;

у Литовській Республіці - у законах «Про державний контроль», «Про внутрішній контроль і внутрішній аудит».

Відповідно до цього, у світі діють дві провідні моделі організації спеціалізованого державного фінансового контролю, зумовлені особливостями побудови правових систем зарубіжних країн, а саме:

- **країни з англосаксонською системою права та правовими системами, що тяжіють до неї** (США, Велика Британія, Канада, Австралія, Ізраїль, Малайзія, Таїланд та інші), де домінує монархична структура, в них з метою здійснення спеціалізованого державного контролю, в тому числі у сфері підприємництва, створено ієрархічно організовані структури під керівництвом президента чи генерального аудитора, які обираються шляхом прямих виборів або призначаються шляхом узгодження законодавчим органом та вищою посадовою особою виконавчої влади.

- **країни континентальної системи права** (Німеччина, Франція, Італія та інші європейські держави), де контрольні функції покладено на утворені вищими органами влади рахункові палати, які водночас є незалежними у внутрішніх та зовнішніх питаннях їхньої діяльності.

Узагальнюючи досвід різних країн, дослідники згрупували органи державного фінансового контролю за організаційною схемою:

- **вищий орган державного фінансового контролю, який підпорядковується парламенту або президенту (уряду) і контролює витрачання коштів державного бюджету;**

- **державні контрольно-ревізійні підрозділи міністерств і відомств, які підпорядковуються як вищому органу державного фінансового контролю, так і відповідному міністерству або відомству й здійснюють контроль за правильністю витрачання державних коштів;**

- **податкове відомство, яке контролює надходження до державного бюджету.**

Систематизуючи роль та місце органів державного внутрішнього фінансового контролю в провідному зарубіжному досвіді, науковці побудували три моделі державного внутрішнього фінансового контролю, а саме:

- **централізована модель здійснюється централізованим органом, підпорядкованим уряду або міністерству фінансів (урядовий чи централізований ДВФК), яка діє на Мальті та в Угорщині (тут Центральну службу з фінансової ревізії перетворено на Службу урядового контролю в межах канцелярії прем'єр-міністра). До 2003 року у Швеції функціонувало підпорядковане уряду Державне**

рахункове управління, яке нині перетворено на Національне бюро аудиту та підпорядковано парламенту. Урядовим органом внутрішнього фінансового контролю в Індії є Служба Генерального інспектора й ревізора; у Фінляндії - Ревізійне управління державного господарства Міністерства фінансів ;

- **децентралізована модель здійснюється підрозділами внутрішнього фінансового контролю**, які функціонують безпосередньо в міністерствах (децентралізований чи відомчий ДВФК); останнім часом акцент із підрозділів відомчого внутрішнього фінансового контролю перенесено на створені міністерствами при державних підприємствах наглядові (спостережні) ради й аудиторські комітети. Така модель застосовується в Данії та Австралії. Так міністерства Данії мають законодавчо закріплений обов'язок проводити внутрішньовідомчий аудит підпорядкованих підприємств, для чого в їхніх апаратах створено досить потужні аудиторські служби.

- **змішана модель здійснюється органами як централізованого, так і децентралізованого державного внутрішнього фінансового контролю.** У Польщі, котра, як і Україна, тяжіє до змішаної республіканської форми державного правління, контроль використання державних фінансів суб'єктами господарювання всіх форм власності від імені уряду здійснює Управління скарбового контролю Міністерства фінансів. Окрім того, у 2001р., після внесення змін до законодавства з державних фінансів, у країні організовано підрозділи з внутрішнього аудиту при міністерствах - розпорядниках державних коштів.

Також передбачено створення особливих структур, а саме:

1) посади генерального внутрішнього аудитора, котрий підзвітний міністру фінансів та вповноважений проводити аудит будь-якої урядової установи, що отримує або розпоряджається державними коштами ;

2) управління фінансового контролю та внутрішнього аудиту при Міністерстві фінансів, яке підзвітне генеральному внутрішньому аудитору та вповноважене проводити аудиторські перевірки всіх урядових установ на основі письмових інструкцій генерального внутрішнього аудитора.

На основі зазначеного вище можна зробити висновки, **що законодавство ряду країн дає можливість виконавчій владі мати власні автономні контрольні структури**, місією яких є виконання фінансово - економічної контрольної функції уряду.

Зокрема, організацію контролю в органах виконавчої влади Румунії здійснює Національна адміністрація контролю як центральний орган виконавчої влади, що знаходиться у підпорядкуванні уряду країни.

Системи фінансового контролю відрізняються залежно від відображення питань державного контролю в конституціях різних держав. Якщо в конституції країни фінансовий контроль пов'язується з діяльністю парламенту і обмовляється його право формувати відповідний орган контролю, то ця система

вважається парламентською. Якщо в конституції країни норми, які регламентують діяльність органу фінансового контролю, включені в розділ, в якому дотримуються основоположні норми функціонування судової гілки влади, то ця система вважається судовою (прикладом можуть бути Греція і Туреччина). Якщо створення і регламентація діяльності вищого органу фінансового контролю відображена в розділ конституції, що регулює діяльність контрольних органів включаючи контроль функціонування фінансово-бюджетної системи, ця система вважається спеціалізованою (Швеція, Ірландія, Бразилія і Польща). З урахуванням включення основних норм організації та функціонування фінансового контролю в розділ конституції, де йдеться про повноваження президента країни, включаючи і повноваження по формуванню вищого контрольного органу, модель фінансового контролю може бути названа президентською.

Прикладом є система фінансового контролю Португалії та Узбекистану. У чистому вигляді зазначені моделі використовуються рідко і є змішаними, в яких містяться елементи всіх перерахованих систем в їх вельми різному співвідношенні. Прикладом змішаних систем є системи фінансового контролю Австрії, Чехії, Китаю (поєднують риси парламентської і спеціалізованої систем), Італії і Франції (поєднують елементи парламентської, президентської та судової систем).

Для систем, в основі побудови яких лежить парламентська модель (або Вестмінстерська колегіальна модель), характерно оптимальне співвідношення єдиноначальності (повна відповідальність генерального аудитора за діяльність вищого органу державного фінансового контролю) з колегіальності обговорення проблематики контролю в парламенті. Глава органу фінансового контролю пред'являє парламенту відповідні доповіді, які є підставою для розробки рекомендацій парламенту цього органу (застосовується в Японії і Південній Кореї). Наполеонівська (французька) модель поєднує елементи спеціалізованої та судової систем і є найбільш громіздкою, оскільки в ній все структури функціонують в режимі контролю законності виконання фінансових операцій з державними коштами. Посадові особи системи державного фінансового контролю незалежні як судді.

Сформовані до теперішнього часу моделі організації вищих органів державного фінансового контролю поступово розвиваються під впливом рекомендацій INTOSAI, проте залишаються консервативними по суті, тобто змінюються не дуже радикально

6.2. Основи організації фінансового контролю в країнах західної Європи

Німецька система державного фінансового контролю є досить ефективною, дозволяє виявляти більшу частину порушень законодавства і досить жорстко карати винних, що має й профілактичне значення. У Німеччині добре розуміють, що тільки такими заходами вирішити проблему дотримання фінансово-податкової дисципліни неможливо, що потрібен комплекс заходів. Саме цим в значній мірі обумовлено проведення в Німеччині радикальної податкової реформи, яка повинна полегшити податковий тягар на фізичні і юридичні особи, істотно поліпшити рамкові умови для бізнесменів, зробити Німеччину більш привабливими для інвесторів.

Німеччина як федеративна держава передбачає єдність федерації, земель і комун. Ці суб'єкти федерації наділені чітко означеними в Конституції повноваженнями. Федерації стосуються всі проблеми, пов'язані з існуванням держави як єдиного цілого. При цьому на передньому плані стоять соціальна захищеність громадян всередині країни, представлення та захист загальнодержавних інтересів на міжнародній арені. Важливим державним завданням є регулювання економіки відповідно до кон'юнктурної і структурною політикою.

Федеральні землі несуть відповідальність за виконання повноважень і функцій, якими вони наділені відповідно до Конституції. Найважливіші завдання земель лежать в області культури, правосуддя, охорони здоров'я та охорони правопорядку. Нижчим рівнем і одночасно найменшою адміністративною одиницею є комуни (міста, селища та селищні об'єднання). Вони регулюють всі питання обслуговування населення. Основну адміністративну діяльність здійснюють землі, які через свої органи проводять в життя і федеральні закони. У Конституції закріплено чіткий поділ відповідальності за витрати федерації і земель. Дотримання принципу роздільної відповідальності і пов'язане з цим здійснення бюджетного права парламентів передбачає належне розподіл податкових надходжень між суб'єктами федерації. Цей розподіл має враховувати структурні відмінності окремих регіонів. Конституційно-правове регулювання (фінансове вирівнювання) є результатом політичного компромісу між федерацією і землями.

Регулювання при розподілі податкових надходжень шляхом вертикального фінансового вирівнювання закріплено в Конституції. Згідно з цим федерація отримує більшу частину надходжень від податку на споживання. Землі отримують в основному надходження від майнового податку, податку на спадщину, податку при купівлі земельної ділянки, податку на автотранспорт, податку на пиво і податку з гральних закладів. Комунальними податками є

промисловий і поземельний податки, а також дрібні місцеві податки (наприклад, податки, що сплачуються власниками собак). Надходження від прибуткового і корпоративного податків розподіляються між федерацією і землями порівну. Від прибуткового податку отримують свою частку також і комуни (близько 15%). Частки федерації і земель в надходженнях від податку з обороту визначаються федеральним законом.

Податками керують федеральні фінансові органи і земельні фінансові органи, які мають відповідні фінансові служби. Якщо платник податків, який виплачує мито не згоден з розміром податку, то ці питання перевіряються фінансовими судами. Фінансові служби керують за дорученням федерації майновим податком і податками, що впливають з товарно-грошових відносин (засоби від них повністю отримує федерація), а також земельними податками і певними комунальними податками. До завдань фінансових служб входить також встановлення податкової вартості господарських одиниць, наприклад земельної власності або ремісничих підприємств. Від цієї величини безпосередньо залежить розмір деяких податків (наприклад, земельного податку). Головні митні служби відповідно до федеральними законами управляють митами, податками на споживання, податками з обороту імпорту та виплатами, що здійснюються в рамках ЄС. До їх компетенції входить також митний контроль за рухом товарів через кордон, нагляд за кордоном і інші завдання.

Вищим контрольним органом в Німеччині в області державних фінансів є Федеральна рахункова палата (ФРП). Конституційна компетенція ФРП в питаннях контролю пов'язана з правовим статусом федерації, від імені якої ФРП контролює:

- вищі федеральні установи (федеральна служба президента, управління німецького Бундестагу і Бундесрату, а також федерального конституційного суду);
- канцелярію федерального канцлера, федеральні міністерства (вищі федеральні служби) і підлеглі служби (федеральні верховні служби, середня і нижча ланка);
- інше майно федерації (федеральна залізна дорога і федеральна пошта);
- федеральні підприємства (наприклад, федеральна типографія).

Законом передбачено також виконання ФРП та інших завдань. Перевірці з боку ФРП підлягають органи соціального страхування (через хворобу, від нещасного випадку, пенсійне страхування), якщо вони на підставі федерального закону отримують від федерації виплати або якщо гарантійне зобов'язання федерації законно обґрунтоване (наприклад, федеральна страхова служба для службовців, федеральне гірницьке товариство, страхові служби земель).

Велике значення мають також повноваження ФРП контролювати служби федерального керівництва, якщо вони виконують частини федерального

бюджету, отримують від федерації компенсацію витрат, розпоряджаються федеральними засобами або предметами власності федерації або отримують дотації з бюджету федерації.

Предметом перевірки є облік, ведення бюджету і рентабельність федерації або юридичних осіб публічного й приватного права. В ході перевірки рентабельності вивчаються співвідношення між цільовим використанням і витраченими коштами. Найважливіше завдання ФРП полягають у тому, щоб на основі регулярних перевірок уникнути фінансового збитку, зменшити його або протидіяти необґрунтованим перевагам. Перевірки припускають аналіз причин прорахунків і помилок, неефективного використання коштів, розробку рекомендацій щодо поліпшення роботи. Широко практикується перевірка реалізації раніше запропонованих заходів щодо поліпшення управління використанням бюджетних коштів.

Щорічно президент Федеральної рахункової палати представляє бундестагу, бундесрату і уряду звіти про результати ревізій з висновками й оцінками, а також з формулюванням перспективних проблем. У щорічних доповідях ФРП узагальнює результати своїх перевірок у вигляді «Зауважень», що дуже істотно для оцінки бюджетної та господарської діяльності федерації. Зауваження служать:

1) законодавчим органам в якості основи для обговорення і рішень при списуванні коштів з рахунків, а також як ініціатива і інформація для консультацій для поточних або майбутніх рішень;

2) федеральному уряду в якості огляду найбільш істотних відомостей, отриманих в результаті перевірок ФРП, і в якості посилок на проблеми і недоліки в управлінні, а отже, на необхідні в цьому напрямку заходи. Прийнято парламентське обговорення зауважень.

Федеральна рахункова палата здійснює також консультування контрольованих установ і парламенту, його Бюджетного комітету. Основний напрямок діяльності ФРП - ревізії і перевірка рахунків. У Німеччині широко практикуються так звані поперечні (перехресні) перевірки. При цьому теми перевірок розглядаються не в одному, а в декількох відомствах або службах. У підсумку виявляються загальні проблемні ситуації, включаючи фінансові. Використання системних і програмних перевірок передбачає не тільки перевірку правильного і економного проведення окремих приписів або рішень, а й доцільності ув'язки реалізованих заходів як концептуально стрункої системи. Це особливо важливо при коригуванні політичних установок.

Орієнтовні перевірки не мають на меті створити «підсумкове» враження від роботи з бюджетом. Такі перевірки ФРП підпорядковані визначенню тенденцій розвитку. Вони повинні, наприклад, братися до уваги при нових принципових підходах до організації контрольної діяльності. При перевірці бюджетної та

господарської діяльності федерації ФРП зобов'язана стежити за тим, щоб федеральний уряд, або федеральні міністри, або інші компетентні відомства зробили необхідні висновки із зауважень і результатів відповідностей бундестагу. Всі зауваження повинні бути зафіксовані в документах.

Крім щорічного повідомлення ФРП в будь-який час може інформувати законодавчі органи і федеральне владу про справи особливого значення. Подібні спеціальні повідомлення служать актуалізації перевірок і повідомленням отриманих з їх допомогою відомостей, на основі аналізу яких законодавчі і виконавчі органи покращують управління державними фінансами. Одна з основних завдань ФРП - проведення нарад на підставі результатів перевірки. Вони проводяться, як правило: 1) у формі повідомлень по найбільш значним у фінансовому відношенні одиничним заходам і по важливим законодавчим проектам; 2) в рамках щорічного складання і парламентського обговорення бюджету.

У **Франції** державний бюджетний контроль здійснює Лічильний суд, глава якого призначається президентом країни. Лічильний суд відповідно до Конституції 1958 р законом про вищу контрольному органі країни від 22 червня 1967 р дає оцінку фінансової звітності та діяльності державного бухгалтерів, реагує на апеляції регіональних рахункових палат з питань фінансових порушень.

При Рахунковій суді Франції функціонує служба оперпрокурор, який виступає в якості представника інтересів держави в цьому контрольному органі. Члени цього контрольного органу, маючи статус суддів, є незалежними у своїй діяльності при проведенні контролю державних корпорацій, системи соціального страхування, при підготовці висновків щодо проектів щорічних законів про бюджет і про виконання бюджету. Рахунковий суд представляє щорічно Президенту країни звіт, поширюється в Парламенті з додатком відгуків міністрів, в віданні яких знаходяться перевірені і відмічені в звіті організації. У Франції також істотне значення надається аудиту ефективності використання бюджетних коштів.

Органами державного фінансового контролю у **Франції** є також Генеральна інспекція фінансів і Генеральна інспекція адміністрації. Перебуваючи в безпосередньому підпорядкуванні міністра економіки і фінансів, Генеральна інспекція фінансів виконує функції контролю на місцях за діяльністю служб Міністерства економіки і фінансів. Вона контролює діяльність усіх призначених державою бухгалтерів та адміністративної бухгалтерії вторинних розпорядників кредитів, державних підприємств, а також тих недержавних органів і підприємств, що перебувають під фінансовим контролем держави. Ця ж установа організовує та здійснює дослідження економічних і фінансових проблем на замовлення державних міністерств і відомств, а також за власною ініціативою.

У Великій Британії контроль фінансово-господарської діяльності державного сектору економіки здійснює Національне контрольно-ревізійне управління, яке є урядовим органом і функціонує відповідно до закону про фінансовий контроль. Управлінню надано право проводити перевірки рахунків усіх урядових установ і широкого кола державних органів, які здійснюють більше 60 % державних витрат, а також контролювати субсидії, які надаються місцевими органами влади системі охорони здоров'я, націоналізованим галузям промисловості і державним корпораціям.

НКРУ фінансується за рахунок бюджету держави. Обсяг виділених асигнувань відповідно до проекту кошторису, складають за дорученням генерального контролера і аудитора, встановлюється парламентом за висновком Комісії з фінансових контролю парламенту, а не міністерством фінансів, Рахункова палата якого має перевіряти Міністерство фінансів РФ. У подібній ситуації прослідкувати порушення принципу незалежності в діяльності контрольного органу. Очевидно, що в Великобританії це виключено, тому що перевірка фінансової діяльності самого НКРУ, також витрачає бюджетні кошти, проводиться Інститутом аудиторів Англії та Уельсу, іншими організаціями з фінансового контролю в Сполученому королівстві. Аудитори залучаються на платній основі, за рахунок коштів НКРУ.

НКРУ щорічно перевіряє 450-600 рахунків. Контролю підлягають всі відомства, що фінансуються за рахунок бюджетних коштів, а також державні корпорації, націоналізовані підприємства: Британська служба аеропортів, Британська авіакомпанія Britishy Airways, Британська компанія з газопостачання, Британська залізниця, Британські верфі, Британська сталева компанія, Британська телеграфна служба, Британська служба морського та річкового судноплавства, Центральна служба виробництва електроенергії, служба цивільної авіації, Рада з електропостачання і його регіональні підрозділи, Державна автобусна компанія, Державна служба вуглевидобутку, Північно-шотландська служба по обслуговуванню ГЕС, пошта, Шотландська транспортна компанія, Південно-шотландська служба виробництва електроенергії, регіональні служби водопостачання, Валлійська служба водопостачання, Британська радіомовна корпорація, служба четвертого каналу Уельсу. Інші організації, що фінансуються більш ніж на половину за рахунок державних коштів, можуть бути перевірені НКРУ на предмет економності, ефективності та доцільності витрачання коштів.

Генеральний контролер і аудитор за угодою може отримувати плату за проведення перевірки рахунків від будь-якого юридичної особи або установи, не діючої від імені корони. Кошти від оплати перевірок надходять в консолідованості державний фонд, в зв'язку з чим можна зіставляти витрата на утримання контрольного органу з надходженнями в якості оплати перевірок.

Результати контрольних заходів відображаються в аргументованих доповідях, які подаються парламент і містять конструктивні пропозиції щодо підвищення ефективності використання бюджетних коштів. У Парламенті з НКРУ взаємодіє Комітет з державних рахунків Палати громад. Матеріали перевірок публікуються. Це виявляє потужним фактором залучення до тих чи інших проблем уваги громадськості та зворотного позитивного впливу. Чинний з 1983 р. закон «Про фінансовий контроль» орієнтує всю систему державного фінансового контролю на аудит ефективного використання бюджетних коштів.

Урядовий фінансовий контроль здійснюється міністерством фінансів (1320 осіб), яке у своїй структурі має Генеральну дирекцію фіскального контролю та генеральні управління державних фінансів у кожному повіті (450-600 осіб), які також мають дирекції фіскального контролю. Відомчий фінансовий контроль здійснюється Управлінням контролю і внутрішнього аудиту, що підпорядковуються галузевим міністерствам.

При цьому Рахункова палата Румунії є незалежним органом, підпорядкованим і підзвітним тільки парламенту, її низові дирекції підпорядковані тільки центральному апарату палати. Місцеві управління державних фінансів підпорядковані безпосередньо міністерству фінансів, а в частині делегованих повноважень підзвітні повітовим радам народних депутатів. Органи відомчого контролю підпорядковані і підзвітні відповідним керівникам міністерств і відомств. Контроль, який здійснюють органи міністерства фінансів та Рахункової палати, спрямований як на встановлення фактів порушень, так і на проведення аналізу. Крім того, місцеві управління державних фінансів здійснюють попередній аналіз фінансово-економічної діяльності підприємства чи установи до прийняття рішення про виділення з бюджету коштів. Органи відомчого контролю здебільшого проводять аудит в установах, підпорядкованих відповідному міністерству чи відомству, перевіряють стан бухгалтерського обліку. Всі контрольні органи Румунії мають повноваження перевіряти правильність і повноту сплати платежів до бюджету та використання бюджетних коштів і державного майна. Повноваження контрольних органів поширюються на бюджетні установи і організації, на державні підприємства та суб'єкти господарювання, у яких є частка державного майна, та інші суб'єкти, які отримують кошти з бюджету, державних фондів та від міжнародних організацій.

У Швеції, яка є парламентською монархією, головним відомством у справах державного контролю та обліку є Державне ревізійне управління (в деяких джерелах має назву Національне бюро аудиту). Його метою, як визначено урядом, є досягнення високоякісного управління фінансовою діяльністю. Діяльність Управління характеризується двома напрямками - проведенням щорічних ревізій фінансово-господарської діяльності національних установ і підприємств та ревізією ефективності державних закупівель. На відміну від

багатьох інших європейських країн, міністерства Швеції не наділені повноваженнями безпосереднього управління урядовими відомствами. Тому конституція Швеції дає можливість парламенту та уряду мати власні структури контролю державного сектору. Уряд наділений функціями контролю через Управління канцлера юстиції у питаннях дотримання законності і захисту прав у державі та через Національне ревізійне управління.

Національне ревізійне управління очолює Генеральний аудитор, який призначається урядом на 6 років з правом продовження терміну роботи на посаді. Роботу цього управління організовано у двох основних напрямках: фінансовий аудит та аудит адміністративної діяльності. Відповідні оперативні підрозділи взаємодіють з Департаментом поточної діяльності щодо юридичної підтримки, інформаційних технологій, внутрішнього фінансового забезпечення, кадрової політики тощо, а також із Секретаріатом міжнародних зв'язків у виконанні міжнародних проектів. При цьому аудит обов'язково виконує контрольну функцію щодо дотримання фінансової дисципліни. Також робота управління спрямована на результат, який може бути внеском у підвищення ефективності функціонування окремих організацій та складних розгалужених систем.

В інших країнах зазначені питання координують: **Вищий Офіс адміністративних справ у Королівстві Швеція; Офіс Комісара з етичних питань у Канаді; Урядове контрольне відомство Угорщини; Вище контрольне управління в Словацькій Республіці; Верховний Державний аудит в Албанії; Головне управління державної служби в Чеській Республіці; Контрольні збори в Грецькій Республіці; Служба контролю Кіпру.**

Таким чином, урядовий фінансовий контроль у різних країнах залежить від законодавчого та інституційного забезпечення діяльності контролюючих органів у їхній практиці.

6.3. Системи фінансового контролю в США та Канаді

У Сполучених Штатах Америки функцію контролю в органах виконавчої влади здійснює **Головне контрольне управління Конгресу США**. Головне контрольноревісійне управління США має доступ практично до всіх фінансових документів міністерств і відомств. За дорученням палат і комісій Конгресу США чи навіть окремих конгресменів Головне контрольноревісійне управління може здійснювати оцінку результативності державних програм і діяльності федеральних відомств; проводити спеціальні обстеження і перевірки обґрунтованості цін на продукцію; фінансово-економічних аспектів контрактів міністерства оборони. Інспектори Головного контрольноревісійного управління перевіряють також діяльність ревізорів виконавчої влади. В окремих випадках перевірки здійснюються в координації із слідчими органами міністерства юстиції та іншими органами, наділеними відповідними повноваженнями.

У США фінансовий контроль інкорпорований в державно-правову систему і здійснюється в значній ступені в рамках виконавчої та законодавчої влади. Контроль за фінансовою та адміністративною діяльністю федеральних органів виконавчої влади здійснює **Адміністративно-бюджетним управлінням президента (АБУ)**. Чи не посередньо бюджетний контроль здійснює діючим за дорученнями Конгресу і Сенату США **Головне контрольне управління (ГКУ)**, що має 37 спеціалізованих контрольних підрозділів (напрямків), які підпорядковані рішенню бюджетної політики і контролюють використання бюджетних коштів у всіх галузях економіки. Тому незалежні групи ГКУ є практично у всіх міністерствах. Він значну увагу приділяють експертно-аналітичної та науковій діяльності, в зв'язку з чим штатна чисельність працівники даного контрольного органу перевищує 5000 осіб. З урахуванням розвитку зовнішніх зв'язків та участі США у фінансуванні підрозділів НАТО є філії у Франкфурті-на-Майні, Гонолулу. У великих містах країни розташовані 14 філій ГКУ.

У сфері компетенції ГКУ - оцінка ефективності реалізації урядових програм, контроль обґрунтованості використання при цьому фінансових ресурсів. ГКУ здійснює контроль реалізації всіх урядових проектів, програм і контрактів, а також урядових органів (крім ФБР і ЦРУ). Ці органи мають «закриті» позиції бюджету, що суперечить світовій практиці публічності та відкритості контролю. Кандидатура генерального контролера проходить процедуру трьохетапного відбору комісією Конгресу США і пропонується потім до призначення президентом країни на 15 років. Генеральний контролер затверджується Сенатом. Він незалежний у своїй діяльності і може бути усунений від виконання обов'язків лише у формі імпічменту Конгресом США. Після

завершенні служби особа, яка виконувала обов'язки Генерального контролера не може займати посади в державному апараті. Ця норма закону «Про бюджет і фінансовий контроль» 1921 р має антикорупційне значення.

Внутрішня організація Цивільного кодексу країни є досить складною і включає сім великих відділів, до складу яких входять згадані вище 37 проблемних напрямків, в зв'язку з чим керівником кожного напрямку є керівником проблеми, що є найбільшим фахівцем в цій галузі. У безпосередньому підпорядкуванні керівниками є групи старших ревізорів, яким підкоряються, в свою чергу, конкретні виконавці-ревізори. Напрямки мають склад, що відповідає структурі бюджету. Крім того, разом із сімома відділами ГКУ має три служби - генерального економіста, генерального радника і спеціальних розвідників.

Вищий контрольний орган США в своїй роботі істотне значення надає контролю ефективності функціонування мобілізації до бюджету державних доходів. У липні 2008 р в Комітеті з питань фінансів Сенату США обговорювалася доповідь контрольного органу про ситуацію з офшорним оподаткуванням, і зокрема на Кайманових островах. Пропонувалося в 2009- 2010 рр. вжити відповідних заходів щодо обмеження «роботи з островами» на тій підставі, що податкова система США від цього втрачає близько 100 млрд дол. на рік.

У Канаді функції державного фінансового контролю виконує такий вищий орган, як **Управління генерального аудитора (УГА)**. Глава цього органу - генеральний аудитор призначається терміном на 10 років і незалежний від уряду. Це проявляється у виділенні коштів на його фінансування парламенту і в повній самостійності у вирішенні кадрових питань.

Відповідно до закону про генерального аудитора його служба має широкі повноваження і зобов'язана привертати увагу Палати громад парламенту до всіх важливих процесів в області державних фінансів. Особлива увага приділяється аудиту програм уряду, що реалізуються за рахунок бюджетних коштів. Управління працює за планом і підконтрольне напрямам діяльності уряду, всіх державних відомства і установи перевіряє не рідше одного разу на п'ять років. Оскільки зазначена служба функціонує з 1878 р, нею накопичений значний досвід, який заслуговує на увагу і вивчення. Такий досвід відображений в щорічних доповідях УГА, які на систематичній основі заслуховується в парламенті. Це дуже трудомісткі, інформаційно насичені, всебічно аргументовані матеріали, що містять аналіз використання бюджетних коштів та державного майна. У звітах немає «дрібниць» все визначає обсяг витрат і операцій - від оплати обмундирування для військовослужбовців до великих міжнародних державних кредитів.

Спеціальний напрям діяльності вищого контрольного органу Канади - перевірка діяльності центрального уряду і його структур (близько 70 міністерств і відомств, регіональні урядові органи). Відповідно до прийняття в 1984 р. закону «Про управління фінансовою діяльністю» всі державні корпорації (їх в 2007 р. було понад 5) щорічно перевіряються УГА. В рамках аудиту ефективності та користування фінансових ресурсів та іншого майна перевірки проводяться один раз в п'ять років. Суттєвою особливістю діяльності УГА є установа в 1996 р спеціально уповноваженого генерального аудитора з охорони навколишнього середовища і сталого розвитку та накопичення досить повчального досвіду у вивченні і постановці перед парламентом проблем охорони навколишнього середовища.

Заслуговує на увагу УГА за оцінкою ефективності та обґрунтованості фінансових звітів в рамках річного звіту про виконання державного бюджету. Спеціально виділяються непродуктивні витрати - об'єктивно зумовлені і фінансуються на законній основі, але не змінили ситуації на краще. З ініціативи генерального аудитора крім одного обов'язкової доповіді можуть бути представлені ще три доповіді з питань комплексних перевірок міністерств і відомств, якщо спостерігається неадекватне реагування їх керівників на критичні зауваження контрольного органу.

«Закон про генерального аудитора Канади» 1977 року фактично закріплює за його службою стратегічний аудит ефективності функціонування державного механізму, хоча саме це поняття не вживається. Це означає, що керівник даної служби вправі в рамках звіту перед Палатою громад вносити пропозиції, спрямовані на радикальне вдосконалення державного механізму в рамках існуючої політичної системи. На підвищення професійного рівня фінансування діяльності спрямовані внесені УГА відповідно до його компетенції пропозиції щодо вдосконалення підготовки фахівців вищої кваліфікації в галузі фінансів і бухгалтерського обліку.

По доповіді генерального аудитора Комітет з контролю за витрачанням державних коштів палати громад приймає відповідні рішення. В рамках аудиту ефективності урядових програм здійснюється аудит відповідності вимогам організації обліку і звітності, відповідності реальних процесів реалізації програм цілям, визначеним парламентом, відповідності результатів використання бюджетних коштів критеріям економічності і ефективності. Управління генерального аудитора утримується від політичних оцінок діяльності уряду. Однак контролюючи вказаний орган влади, УГА не може бути поза політикою.

В **Японії** координацію контрольних функцій у адміністративній і фінансовій сферах покладено на Секретаріат Кабінету Міністрів Японії, а Агентство з питань управління та координації Японії діє як спеціальний орган урядового фінансового контролю.

Увагу можна звернути також на організацію системи контролю в **Індії**. Управління Генерального контролера і аудитора Індії має статус верховного аудитора. Цей орган може:

- готувати настанови для внутрішніх аудиторів органів влади та урядових компаній щодо порядку проведення аудиту;
- перевіряти цих аудиторів стосовно дотримання ними аудиторських стандартів, а також досліджувати діяльність приватних аудиторів щодо сумлінності надання аудиторських сертифікатів;
- проводити додатковий аудит або тестування;
- здійснювати аудити як принциповий аудитор державних корпорацій відповідно до положень законодавства.

Питання для самоконтролю

1. Які основні підходи до організації та функціонування контролю існують у світовій практиці?
2. Які принципи та методи використовуються при організації фінансового контролю в країнах Західної Європи?
3. Які особливості системи фінансового контролю існують в США?
4. Які принципи і підходи використовуються у системі фінансового контролю в Канаді?
5. Які відмінності можна відзначити між системами фінансового контролю в США та Канаді?
6. Які результати досягаються за допомогою фінансового контролю в Західній Європі?
7. Які сучасні тенденції та інновації спостерігаються в сфері фінансового контролю в світовій практиці?
8. Які фактори впливають на ефективність фінансового контролю в різних країнах?
9. Які можливі виклики та проблеми виникають при організації фінансового контролю в сучасному світі?
10. Які переваги та недоліки можуть бути пов'язані з різними підходами до фінансового контролю в світовій практиці?

ТЕМА 7. ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД АУДИТУ ЕФЕКТИВНОСТІ І ЙОГО ВИКОРИСТАННЯ В УКРАЇНІ

7.1. Аудит ефективності та його зміст та роль в системі державного фінансового контролю

7.2. Зарубіжний досвід аудиту ефективності та його використання в Україні

7.3. Стратегічний державний аудит

Ключові слова: аудит ефективності, стратегічний державний аудит, Вищий орган аудиту.

7.1. Аудит ефективності та його зміст та роль в системі державного фінансового контролю

Виникнення та впровадження аудиту ефективності в систему державного фінансового контролю України зумовлені необхідністю контролювати цільовий характер державних видатків та оцінювати їх результативність.

Аудит ефективності як новий вид бюджетного контролю виник у 1977 році. Це зафіксовано в «Лімській декларації керівних принципів контролю» (The Lima Declaration of Guidelines on Auditing Precepts), яка прийнята IX Конгресом Міжнародної організації найвищих контрольних органів. У цій декларації підкреслюється, що на додаток до фінансового аудиту, «важливість якого незаперечна, є також інший вид контролю, який спрямований на перевірку того, наскільки ефективно й економно витрачаються державні кошти. Такий контроль включає не тільки специфічні аспекти управління, але і всю управлінську діяльність, зокрема організаційну й адміністративну системи».

Останніми роками аудит ефективності отримав широкий розвиток та розповсюдження у більшості країн світу і став переважним видом контролю виконання державного бюджету.

В українському законодавстві, а саме у Постанові Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку проведення Державною аудиторською службою, її міжрегіональними територіальними органами державного фінансового аудиту виконання бюджетних програм», подано таке визначення.

Аудит ефективності - це форма державного фінансового контролю, яка спрямована на визначення ефективності використання бюджетних коштів для реалізації запланованих цілей та встановлення факторів, які цьому перешкоджають. Аудит ефективності здійснюється з метою розроблення

обґрунтованих пропозицій щодо підвищення ефективності використання коштів державного та місцевих бюджетів у процесі виконання бюджетних програм.

Також законодавством визначено суть аудиту ефективності як встановлення фактичного стану справ та надання оцінки щодо своєчасності і повноти бюджетних надходжень, продуктивності, результативності, економності використання бюджетних коштів їх розпорядниками та одержувачами, законності, своєчасності і повноти прийняття управлінських рішень учасниками бюджетного процесу, стану внутрішнього контролю розпорядників бюджетних коштів».

У Стандартах аудиту Міжнародної організації вищих контрольних органів (INTOSAI) чітко зазначено, що в процесі аудиту ефективності перевіряють економічність (economy), ефективність (efficiency) і результативність (effectiveness) програми чи діяльності організації.

Аудит ефективності є перевіркою діяльності органів державної влади, одержувачів державних коштів, підприємств, установ і організацій, які використовують державне і комунальне майно, з метою визначення ефективності використання державних фінансових ресурсів і майна. Такий аудит передбачає:

- а) контроль економного використання організацією, яка перевіряється, державних коштів, витрачених на досягнення конкретних результатів її діяльності;
- б) контроль продуктивності використання організацією трудових, фінансових та інших ресурсів у процесі виробничої та іншої діяльності, а також використання інформаційних систем і технологій;
- в) контроль результативності діяльності організації, яка перевіряється.

Аудит ефективності є складним та багатоплановим інструментом контролю, який виконує такі функції, як:

- контроль за економічною обґрунтованістю, правомірним, цільовим та ефективним використанням державних фінансових ресурсів;
- аналіз результативності використання державних фінансових ресурсів;
- перевірка ефективності діяльності державних органів під час реалізації передбачених положень фінансової політики, в тому числі витрачання бюджетних коштів.

У загальній постановці проблем аудит ефективності використання бюджетних коштів являє собою інформаційно прозору, достовірну перевірку діяльності економічних суб'єктів у галузі використання різного виду державних засобів.

Процес організації та проведення аудиту ефективності дещо подібний до аналогічного процесу фінансового аудиту. Проте аудит ефективності, на відміну від традиційного фінансового аудиту, дає змогу отримати незалежну думку за результатами оцінки інформації щодо рівня ефективності використання

державних фінансових ресурсів під час виконання державних програм (проектів), виявити чинники, які перешкоджають досягненню максимального результату, та обґрунтувати пропозиції щодо підвищення ефективності використання державних фінансових ресурсів.

Варто зазначити, що основними відмінностями між аудитом ефективності та фінансовим аудитом є те, що:

аудиті ефективності аудиторі мають ширше поле для дослідження та власних висновків;

є визначені чітко критерії оцінки, при цьому аудитор формує власну думку «зне-особлено»;

аудиті ефективності докази є такими, що переконують, а не безапеляційними; віти мають дискусійний характер, а тому процес аудиту є менш формалізованим.

Аудит ефективності відрізняється від перевірок цільового характеру витрачання державних коштів. Він здійснює комплексний аналіз причин неефективного використання державних коштів на основі рекомендацій щодо вдосконалення бюджетного процесу, чинного законодавства та всієї економічної політики держави. Бюджетна система повинна бути орієнтована не просто на освоєння державних коштів, а на досягнення конкретного і точного результату, при цьому в цій системі здійснюється зв'язок ресурсного забезпечення бюджетної організації з підсумками її діяльності. Тому для реалізації аудиту ефективності потрібна адекватна сучасним вимогам система обліку, яка містить параметри звітності органів влади про ефективне витрачання державних ресурсів, а також об'єктивні умови переходу до аудиту ефективності (правова база, наділення окремими правами і повноваженнями контрольних органів, наявність методичного забезпечення і кваліфікованих фахівців).

Варто зазначити, що під час розроблення конкретних заходів зі створення можливостей використання аудиту ефективності виникають причини, що стримують його запровадження, до яких належать:

аявність значного обсягу фінансових порушень, нецільового, напівкримінального використання коштів, що зумовлює необхідність вирішення насамперед саме цих проблем;

ідсутність законодавчо відпрацьованої системи державного фінансового контролю з чітким визначенням функцій і повноважень органів контролю;

бмеження в законодавчо-правовому плані функцій Рахункової палати, тобто її участі в реалізації аудиту ефективності.

Сьогодні у практиці контрольної діяльності переважно здійснюється процес виявлення порушень та значно менше уваги приділяється оцінці ефективності використання коштів. Це означає, що аудиторські перевірки незалежно від підходів повинні бути орієнтовані на те, щоби здійснювати потенційний вплив на діяльність організацій або використання ресурсів. Аудит,

який не відповідає на питання «що робити?», сьогодні стає все менш затребуваним. Завдання орієнтованого на ефективність аудиту головним чином полягає в оцінці результатів, досягнутих щодо планів.

В аудиті ефективності можна виділити два основних напрями:

удит ефективності використання державних ресурсів, об'єктом якого є вся сфера державних ресурсів - від майна та природних ресурсів до державного бюджету.

удит ефективності витрачання бюджетних коштів, державного бюджету, бюджету суб'єктів господарювання, муніципальних бюджетів.

Зазначимо, що базова класифікація видів аудиту ефективності надана Міжнародною організацією вищих органів контролю державних фінансів (INTOSAI). До них належить:

удит ефективності економічної діяльності адміністрації, досягнутої завдяки застосуванню ефективних адміністративних принципів, практики та політики управління;

удит продуктивності використання трудових, фінансових та інших ресурсів, включаючи дослідження систем інформації, результатів виробничої діяльності, стану внутрішнього контролю та їх моніторинг, а також оцінку заходів, вжитих об'єктом аудиту для усунення виявлених недоліків;

удит результативності діяльності щодо встановлення ступеня досягнення об'єктом аудиту цілей, а також перевірка фактичних наслідків і результатів діяльності порівняно із запланованими.

Варто зазначити, що суб'єктами аудиту ефективності в Україні є органи, які займаються завданнями проведення аудиту ефективності, тобто державні органи, наділені відповідними повноваженнями, а також підконтрольні суб'єкти - розпорядники бюджетних коштів, відповідальні виконавці державно- бюджетних програм. Так, в Україні органами, на які покладено повноваження здійснювати аудит ефективності, є **Рахункова палата України та Державна аудиторська служба**.

Різновидом аудиту ефективності є **аудит ефективності витрачання коштів державного бюджету**, який орієнтований на активізацію контролю за бюджетним процесом на стадії розподілу і доведення державних коштів до їх споживачів, а також на оцінку ефективності, доцільності та результативності бюджетних витрат. Таким чином, забезпечується контроль за прийняттям економічних рішень (окремими аспектами фінансової економічної політики) з позиції їхньої результативності.

З огляду на актуальність цієї проблеми в умовах певної напруженості з фінансуванням багатьох важливих статей бюджету сьогодні основна увага повинна приділятися контролю ефективності бюджетних витрат, а також існує необхідність коригування окремих напрямів вказаних витрат.

Аудит ефективності набуває все більшої актуальності, що пов'язано з формуванням передумов, які визначають трансформації відносин у сфері використання державних ресурсів. Зокрема, мова йде про те, що:

ідвищується відповідальність за витрачання державних коштів, їх цілеспрямоване, кваліфіковане, економічне та ефективне використання;

ідповідальність за використання державних ресурсів стає все більш реальною, посилюються вимоги до виконання законодавчо-правових норм у регулюванні ресурсно-майнових відносин;

онтроль ефективності використання державних коштів повинен мати високий рівень незалежності, оскільки це є передумовою його достовірності та результативності.

Структурно аудит ефективності в системі державного фінансового контролю містить аудит ефективності бюджетного процесу загалом і аудит ефективності бюджетних витрат за конкретними статтями.

Функціонально аудит ефективності розширює межі традиційного контролю та обліку щодо загальних оцінок формального спрямування фінансових коштів з орієнтацією на контроль за досягненням конкретних цілей під час їх витрачання. Цей вид контролю має ширші завдання порівняно з аудиторськими перевітками правильності витрачання коштів, економії та результативності витрат. Він також може передбачати контроль фінансової звітності та правильного використання ресурсів. На практиці завдання аудиту ефективності можуть містити кілька взаємопов'язаних елементів або мати конкретну спрямованість, наприклад, аудит результативності окремої статті витрат.

Тобто завданням аудиту ефективності є не тільки суто аудиторська перевірка та аналіз результатів, але і стратегічний аналіз витрат, що дасть можливість здійснити рекомендації щодо управління державним майном за допомогою проведення аудиторських перевірок ефективності діяльності. Маючи можливість аналізувати різні аспекти роботи державного сектору економіки, аудит ефективності дає змогу визначити найкращі методи практичної роботи.

Результати проведеного аудиту ефективності діяльності можуть відобразитися не тільки у вигляді звіту, але і в інших формах, наприклад, у вигляді рекомендацій щодо впровадження найкращих методів практичної роботи. Аналіз сучасної системи державного фінансового контролю дає змогу дійти висновку про те, що спроби оцінки ефективності використання коштів носять фрагментарний характер. Це зумовлено складними умовами в економіці країни і процесами бюджетного регулювання. Ці труднощі пов'язані з тим, що пріоритетною поки що є не оцінка ефективності витрачання коштів, а процес розподілу ресурсів, реальність доведення їх до споживачів, недопущення процесів їх розкрадання та кримінального використання.

Отже, зі введенням в практику аудиту ефективності система державного фінансового контролю виходить на новий прогресивний етап розвитку контрольної діяльності, який більшою мірою відповідає цивілізованим економічним відносинам на ринку. Цей етап пов'язаний з такими тенденціями, як:

- інтеграція різних видів контролю та аудиту, які б досягали головної мети - ефективності функціонування державної влади та її основного інструменту - бюджету;

осилення аудиту владних державних структур, які мають повноваження щодо витрачання державних коштів, включаючи витрати на їхнє власне функціонування;

використання нових інструментів та методів із застосуванням інформаційних технологій;

ідвищення рівня компетенції аудиторів;

провадження нових методологій оцінки рівня ефективності економічної діяльності.

Тому ефективність є лише одним із результативних показників, які якісно та кількісно характеризують виконання бюджетної програми, підтверджуються статистичною, бухгалтерською та іншою звітністю і дають змогу оцінити використання коштів на виконання бюджетної програми. Тобто за допомогою аудиту ефективності можна визначити ефективність використання бюджетних коштів, ефективність виконання програми та найефективніші бюджетні програми. Усі учасники бюджетного процесу мають прагнути досягнення запланованих цілей за залучення мінімального обсягу бюджетних коштів та досягнення максимального результату у використанні визначеного бюджетом обсягу коштів.

7.2. Зарубіжний досвід аудиту ефективності та його використання в Україні

Державний фінансовий контроль є одним з найефективніших інструментів у ринкових умовах, оскільки він забезпечує ефективне управління державними фінансовими ресурсами. Україна має шукати відповіді на сучасні питання щодо реформування своєї системи державного фінансового контролю, використовуючи досвід інших країн у цій сфері.

У всіх країнах з розвиненими демократичними формами управління та розвинутою ринковою економікою діє ефективна система державних контрольно-ревізійних органів - як парламентських, так і урядових. Досвід країн з розвинутою економікою, які мають великий досвід у контролі державних фінансів, свідчить про те, що структурна організація органів державного фінансового контролю обумовлена, насамперед, розмежуванням об'єктів контролю та необхідністю створення горизонтальних і вертикальних владних відносин на основі чіткого розмежування контрольних повноважень.

Світова практика, акумулюючи здобуті знання з приводу нормативних, юридичних та інституційних особливостей (владні повноваження, статус, функціональну незалежність), виокремлює різні засади провадження контролю державних фінансів і, як наслідок, - розглядає різні ієрархічні системи провадження цього контролю (табл. 7.1).

Таблиця 7.1.

Аналіз типів вищих органів державного аудиту зарубіжних країн

Тип вищого органу	Країна	Опис
Суд з юридичною функцією	Франція, Бельгія, Люксембург, Португалія, Греція, Іспанія, Ісландія	Даний орган приймає рішення, яке не повинно ще кимось затверджуватися. В Греції та Португалії зазначені суди є частиною судової системи, в інших країн вони функціонують окремо
Колегіальні структури без права виносити рішення, однак мають силу судових (Європейський Суд Аудиторів)	ФРН, Нідерланди, Швейцарія, Росія, Чехія	Відносяться країни з федеральним устроєм
Незалежні контрольні управління	Великобританія, Ірландія, Данія, США, Австрія, Канада	Очолюються Генеральним контролером або Президентом
Контрольні управління у складі уряду, що очолює Генеральний контролер	Швеція, Фінляндія, Білорусь, Словенія	Вищі органи належать до структури владних органів. При цьому і Швеція, і Фінляндія мають по дві контролюючі організації - орган, підзвітний урядові, та ще один контролюючий орган, очолюваний членами Парламенту

При цьому загальна тенденція щодо розвитку функціонування контрольно-ревізійних органів полягає у підвищенні ефективності «управління державними фінансами» (Франція, Австрія, Бельгія, Швеція, Румунія та ін.).

Дослідження в даній сфері дозволяють стверджувати, що саме функціонування незалежного вищого органу фінансового контролю в країні дозволяє, незалежно від політичного та економічного устрою держави, надавати суспільству і політичному керівництву країни об'єктивну інформацію стосовно того, наскільки уряд економічно, результативно та ефективно розпоряджається державними фінансовими ресурсами.

Україна прагне до інтеграції у світове економічне і правове співтовариство і, відповідно, система контролю державних фінансів повинна відповідати певним стандартам, зокрема положенням Лімської декларації про керівні принципи контролю державних фінансів, прийнятої ще в 1977 р. IX Конгресом Міжнародної організації вищих органів контролю державних фінансів (INTOSAI).

На сьогодні існує велика кількість поглядів вчених стосовно того, який вигляд повинна мати система цілісного контролю державних фінансів.

Першим і остаточно невирішеним питанням функціонування цілісної системи державного фінансового контролю є вибір відповідної моделі єдиної системи ДФК: жорсткої вертикальної, ліберальної конституційної чи інституціональної.

Серед вчених поширена думка, що першим кроком, який забезпечить вирішення багатьох питань функціонування системи контролю в сфері державних фінансів, є створення самостійних незалежних структур з їх вертикальною ієрархією та підзвітністю громадськості.

В зарубіжній практиці виділяють різні види аудиту ефективності. Видами аудиту ефективності у загальному плані можуть бути:

- аудит ефективності діяльності органів виконавчої влади;
- аудит ефективності виконання окремих державних функцій органом виконавчої влади;
- аудит ефективності виконання державних функцій і замовлень одержувачами бюджетних коштів;
- аудит ефективності організації бюджетного процесу;
- аудит ефективності виконання державного (місцевого) бюджету;
- аудит ефективності діяльності великих народногосподарських комплексів (паливно-енергетичного, військово-промислового, природоохоронного і т.п.);
- аудит ефективності великих програмно-цілевих комплексів (космічні, наукові, технологічні, територіальні програмно-цільові комплекси);
- аудит ефективності державних (місцевих) програм;
- аудит ефективності інвестиційних державних і місцевих програм;

- аудит ефективності використання коштів державного (місцевого) бюджету;
- аудит ефективності використання державної власності;
- аудит ефективності використання природних та інших державних ресурсів;
- аудит ефективності використання коштів державних позабюджетних фондів;
- аудит ефективності підприємницької діяльності бюджетних установ і організацій.

Розрізняють також ще декілька видів державного аудиту ефективності, а саме:

- аудит ефективності виконання бюджетних програм;
- аудит діяльності бюджетних установ;
- аудит діяльності державних підприємств;
- аудит систем внутрішнього контролю тощо.

Сукупність цих різновидів аудиту забезпечує потенційні можливості охоплення контролем на мікро- та макроекономічному рівнях варіантів використання державного майна та фінансових ресурсів.

Одним з найважливіших чинників, що стимулює запровадження аудиту ефективності є введення бюджетної системи, орієнтованої на результат діяльності. Така система створює базу для проведення оцінки, що базується на результатах системи цілей, задач, умов і наборі вимог щодо використання національних ресурсів за окремими напрямками. В умовах підвищення відповідальності та індивідуальної зацікавленості в ефективному розподілі бюджетних коштів запровадження аудиту ефективності є безумовною вимогою, а не формою, якою можна нехтувати.

Отже, закордонний досвід яскраво свідчить що основною складовою контролю державних фінансів є державний аудит ефективності. Саме активна і ефективна побудова системи державного аудиту ефективності як високоефективної форми контролю державних фінансів розглядається як запорука сталого економічного розвитку, заснованого на прозорості реалізації державних програм і своєчасній їх оцінці та моніторингу.

7.3. Стратегічний державний аудит

«Стратегічний аудит» надзвичайно мало опрацьоване поняття та питання у сучасний наукових дослідженнях, проте саме стратегічний аудит дає можливість оцінити системні ризики, відкритість інформаційних даних, нові технології, розвиток компетенцій, і головне вирішити проблеми на шляху досягнення національних цілей стратегічного розвитку.

Стратегічний державний аудит (або стратегічна аудиторська перевірка) є інструментом, використовуваним державними органами для оцінки ефективності

та ефективності державної політики, програм та проектів. Його основна мета полягає в тому, щоб забезпечити об'єктивну оцінку, чи досягаються стратегічні цілі та результати, передбачені державною політикою або програмами, і чи використовуються державні ресурси ефективно.

Стратегічний державний аудит включає в себе аналіз стратегічного планування, цілей, політик, програм та проектів, а також оцінку відповідності їхніх результатів очікуванням та показникам продуктивності. В рамках аудиту можуть проводитись оцінка ділової ефективності, фінансовий аналіз, оцінка ризиків та управління, аналіз дотримання законодавства та інші види оцінок, спрямованих на визначення проблем та знаходження рекомендацій для поліпшення.

Стратегічний державний аудит має важливе значення для підвищення прозорості, відповідальності та ефективності управління державними ресурсами. Він допомагає урядам і державним органам визначати пріоритети, удосконалювати політики та програми, а також забезпечувати звітність перед громадськістю та іншими зацікавленими сторонами.

Україна також може скористатися стратегічним державним аудитом, як інструментом для оцінки та вдосконалення своєї державної політики, програм та проектів, спираючись на міжнародний досвід та найкращі практики у цій сфері.

На пострадянському просторі найбільш детально проблематику стратегічного аудиту опрацювала професор І.В. Алексєєва, яка зазначала, що власне стратегічний аудит виник у межах стратегічного менеджменту (розпочав своє існування з 70-х років ХХ ст. у країнах Європи та США) і розвивався надалі у такій послідовності етапів:

1 етап - становлення стратегічного аудиту як самостійного спрямування наукової та практичної діяльності та початок його застосування у державному управлінні (1990 р.);

2 етап - застосування стратегічного аудиту в державному секторі (1990-2000 рр.);

3 етап - застосування основоположних концепцій стратегічного аудиту, використання у його межах стратегічного аналізу, застосування його результатів стратегічним менеджментом комерційних організацій (2000 р.);

4 етап - удосконалення стратегічного аудиту в державному секторі та комерційних організаціях (2000 р. і дотепер).

Власне поняття «стратегічного аудиту» неоднозначно трактується у спеціалізованій літературі. Так науковці США та Західної Європи пропонують такі визначення цієї дефініції.

Стратегічний аудит - ступінь узгодженості політики зі стратегічними ресурсами, стратегічним і зовнішнім кліматом і позиціями підприємства.

Стратегічний аудит - виявляє ступінь узгодження політики управління персоналом з цілями організації, його глобальної та соціальної стратегій, а також встановлює ступінь зв'язку соціальної політики зі специфікою організації і зовнішніми умовами»

Щодо характеристики стратегічного аудиту як напряму діяльності вищого органу аудиту (ВОА), отже щодо предметного поля у сфері публічних коштів та іншого майна, що перебуває у державній власності (а в окремих випадках - суспільних коштів), презентовано такі пропозиції як «здійснення стратегічного аудиту як комплексної оцінки реалізованості у встановлені терміни стратегічних цілей і пріоритетів державної політики з урахуванням оцінки ресурсних можливостей, очікуваних при цьому наслідків, а також обґрунтованості запланованих і прогнозованих доходів і видатків відповідного бюджету».

Стратегічний аудит - це оцінка можливості реалізації цілей і наслідків ресурсної політики. На сьогодні стратегічний аудит - основна функція ВОА країн великої двадцятки G20. Державний фінансовий стратегічний аудит є, з одного боку, як особливий вид контролю, спрямований на виявлення відповідності витрачених фінансових ресурсів ступеню досягнення стратегічних цілей, прийнятих програмними документами, а з другого, як інструмент управління, що дозволяє оцінювати і коригувати ухвалені стратегічні рішення.

Стратегічний аудит є новим методологічним інструментом державного фінансового контролю, основними об'єктами якого є соціально-економічний розвиток і гарантування національної безпеки країни, що складається у комплексній оцінці способів використання коштів і ресурсів, спрямованих на досягнення довгострокових цілей розвитку з метою визначення їх можливостей бути реалізованим у встановлені терміни і внесення необхідних корективів, орієнтованих на підвищення ефективності використання ресурсів у контексті загальнонаціональних стратегічних пріоритетів».

Стратегічний аудит у державному секторі є новим типом контролю, за допомогою якого можна отримати об'єктивну оцінку наявних матеріальних, фінансових, інтелектуальних та інших ресурсів, необхідну для ухвалення оптимальних рішень щодо їх використання, а також визначити ефективність управління суспільними ресурсами в інтересах реалізації стратегії соціально-економічного розвитку країни. До його найважливіших функцій належать: превентивна (попереджувальна), аксіологічна (оціночна), прогностична, телеологічна, регулятивна. Концептуальна модель стратегічного державного аудиту охоплює мету, функції, принципи, предмет, об'єкт та напрями стратегічного державного аудиту, в узагальненому виді подані в табл. 7.2.

Концептуальна модель стратегічного державного аудиту

Елемент	Характеристика
1	2
Мета	Багатовекторне опрацювання стратегічних рішень та стратегій розвитку учасників виконання державного та місцевих бюджетів шляхом комплексної системи превентивної діагностики та фактичного контролю виконання стратегічних рішень та стратегій розвитку на предмет їх життєздатності, оптимальності, відповідності та ефективності в контексті загального механізму управління у сфері публічних коштів та іншого майна, що перебуває у державній власності (а в окремих випадках - суспільних коштів)
Предмет	Стратегічні рішення та стратегії розвитку економічних суб'єктів - учасників виконання державного та місцевих бюджетів
Об'єкти	Публічні кошти, інше майно, що перебуває у державній власності (в окремих випадках - суспільні кошти)
Функції (специфічні)	Превентивна - полягає в запобіганні управління публічними коштами та іншим майном, що перебуває у державній власності (а в окремих випадках - суспільними коштами), негативним наслідкам помилкових стратегічних рішень та елементів стратегій економічних суб'єктів - учасників виконання державного та місцевих бюджетів
	Аксіологічна - оцінка відповідності наявного ресурсного потенціалу обраним цілям стратегічних рішень та стратегій розвитку економічних суб'єктів - учасників виконання державного та місцевих бюджетів - в межах управління публічними коштами та іншим майном, що перебуває у державній власності (а в окремих випадках - суспільними коштами)
	Прогностична - полягає у передбаченні, виявленні та ідентифікації ризиків і детермінант відхилень щодо запланованих результатів стратегічних рішень та елементів стратегій розвитку економічних суб'єктів - учасників виконання державного та місцевих бюджетів - з метою здійснення відповідних коригувань у межах управління публічними коштами та іншим майном, що перебуває у державній власності (а в окремих випадках - суспільними коштами)
	Телеологічна - опрацювання стратегічних рішень та стратегій розвитку економічних суб'єктів - учасників виконання державного та місцевих бюджетів - на предмет оптимальності та релевантності їх цілепокладання у контексті загальних напрямів та завдань поточного, тактичного, проміжного та стратегічного характеру у сфері управління публічними коштами та іншим майном, що перебуває у державній власності (а в окремих випадках - суспільними коштами)
	Регулятивна - полягає у фактичній реалізації кінцевих результатів стратегічного аудиту на предмет здійснення відповідних коригувальних дій або уточнення оцінки реалізації стратегічних рішень та стратегій розвитку економічних суб'єктів - учасників виконання державного та місцевих бюджетів - задля підвищення ефективності управління публічними коштами та іншим майном, що перебуває у державній власності (а в окремих випадках - суспільними коштами)
Принципи (специфічні)	Системної єдності (передбачає підпорядкування та узгодженість підсистем державних стратегічного аудиту і стратегічного обліку та системи державного стратегічного управління виконанню державного та місцевих бюджетів у часі й просторі)
	Варіативності підходів (передбачає застосування різних варіантів методик та прийомів, формалізації результатів державного стратегічного аудиту залежно від предмета та об'єктів дослідження, його мети та напрямів)
	Зворотного зв'язку (передбачає обов'язкове врахування результатів стратегічного аудиту економічними суб'єктами - учасниками виконання державного та місцевих бюджетів - у процесі управління публічними коштами та іншим майном, що перебуває у державній власності (а в окремих випадках - суспільними коштами)
	Співвіднесення (передбачає встановлення оцінки відповідності стратегічних рішень та стратегій розвитку економічних суб'єктів - учасників виконання державного та місцевих бюджетів - наявним та очікуваним природним, економічним та іншим ресурсам системи державного управління)
	Максимального охоплення (передбачає виявлення та ідентифікацію максимальної кількості можливих ендегенних та екзогенних факторів впливу на реалізацію стратегічних рішень та стратегій розвитку економічних суб'єктів - учасників виконання державного та місцевих бюджетів - ризиків такої реалізації та їх наслідків у часі й просторі)
	Каузативності (передбачає встановлення причинно-наслідкових зв'язків фактичних або можливих ендегенних та екзогенних факторів впливу, наслідків такого впливу на реалізацію стратегічних рішень та стратегій розвитку економічних суб'єктів - учасників виконання державного та місцевих бюджетів - у часі й просторі)

1	
Принципи (специфічні)	Послідовної узгодженості (передбачає логічно спадковий моніторинг взаємопов'язаних гомогенних фактичних та планових показників стратегічних рішень та стратегій розвитку економічних суб'єктів - учасників виконання державного та місцевих бюджетів - у часі й просторі)
	Адаптивного динамізму (здатність враховувати мінливе оточуюче середовище системи державного управління в цілому та стратегічного управління зокрема, функціонування його предметного та об'єктного поля та вносити відповідні зміни у процес державного стратегічного аудиту)
Напрями	Оцінка загроз, ризиків, впливу ендегенних та екзогенних факторів на реалізацію стратегічних рішень та стратегій розвитку економічних суб'єктів
	Оцінка ефективності мобілізації та використання публічних коштів на реалізацію стратегічних рішень та стратегій розвитку економічних суб'єктів
	Експертиза перспективності і ресурсного забезпечення стратегічних рішень та стратегій розвитку економічних суб'єктів
	Оцінка обґрунтованості та якості стратегічних рішень і стратегій розвитку економічних суб'єктів, реалізації їх цілей та сценаріїв розвитку
	Аналіз стратегічних рішень та стратегій розвитку економічних суб'єктів на предмет взаємозв'язку підсистем стратегічного і територіального планування у системі державного управління
	Оцінка динаміки та рівня досягнення ключових показників, цільових індикаторів стратегічних рішень та стратегій розвитку економічних суб'єктів
	Оцінка варіантів відповідності використання державних ресурсів затвердженим стратегічним цілям розвитку економічних суб'єктів на середньо- та довгостроковий період часу
	Оцінка узгодження стратегічних, проміжних і тактичних цілей стратегічних рішень та стратегій розвитку економічних суб'єктів
	Аналіз фактичного остаточного виконання стратегічних рішень та стратегій розвитку економічних суб'єктів
Методи	Певні органолептичні, розрахунково-аналітичні та документальні методи традиційного аудиту в процесі визначення фактичного виконання стратегічних рішень та стратегій розвитку економічних суб'єктів - економічних суб'єктів - учасників виконання державного та місцевих бюджетів, а також опрацювання стратегічних рішень та стратегій розвитку на предмет їх життєздатності, оптимальності, відповідності, ефективності
	Методи стратегічного аналізу макро- і мікросередовища соціально-економічного розвитку економічних суб'єктів - економічних суб'єктів - учасників виконання державного та місцевих бюджетів
	Методи сценарного прогнозування соціально-економічного розвитку економічних суб'єктів - економічних суб'єктів - учасників виконання державного та місцевих бюджетів
	Методи виявлення ризиків соціально-економічного розвитку економічних суб'єктів - економічних суб'єктів - учасників виконання державного та місцевих бюджетів
	Матричні методи дослідження умов та оцінки результатів соціально-економічного розвитку економічних суб'єктів - економічних суб'єктів - учасників виконання державного та місцевих бюджетів
Етапи проведення	Підготовча стадія державного стратегічного аудиту
	Визначення об'єкта і предмета державного стратегічного аудиту
	Вибір напрямів, способів та методів проведення державного стратегічного аудиту
	Планування проведення державного стратегічного аудиту
	Проведення державного стратегічного аудиту
	Завершення державного стратегічного аудиту
	Формування рекомендацій щодо коригування стратегічних рішень та стратегій розвитку економічних суб'єктів

Наведена система являє собою сукупність логічно взаємопов'язаних базових основ державного стратегічного аудиту, що повною мірою відображає особливості, тенденції розвитку та запити сучасної системи державного управління в цілому та управління публічними коштами й іншим майном, що перебуває у державній власності (а в окремих випадках - суспільними коштами), зокрема.

Проте, на практиці органами державного фінансового контролю елементів стратегічного аудиту існують проблеми, пов'язані з відсутністю методики і стандартів організації його проведення, а також недостатнім ступенем використання інформаційних технологій у діяльності контрольно-рахункових органів. Деякі науковці пропонують розбудовувати методику державного стратегічного аудиту. Для цього, авторами пропонується проектна композиція майбутнього нормативного документа - стандарт державного аудиту «Стратегічний аудит», який передбачає такі структурні елементи:

1. Загальні положення стандарту;
2. Основні поняття і визначення, що використовуються у стандарті;
3. Порядок ідентифікації та вивчення ризиків, загроз, факторів впливу на розвиток економічних суб'єктів;
4. Методика оцінки ефективності мобілізації та використання публічних коштів на реалізацію стратегічних рішень та стратегій розвитку економічних суб'єктів;
5. Порядок проведення експертизи перспективності і ресурсного забезпечення стратегічних рішень та стратегій розвитку економічних суб'єктів;
6. Методика оцінки обґрунтованості та якості стратегічних рішень та стратегій розвитку економічних суб'єктів, реалізації їх цілей та сценаріїв розвитку;
7. Методика аналізу стратегічних рішень та стратегій розвитку економічних суб'єктів на предмет взаємозв'язку підсистем стратегічного і територіального планування в системі державного управління;
8. Методика оцінки динаміки та рівня досягнення ключових показників, цільових індикаторів стратегічних рішень та стратегій розвитку економічних суб'єктів;
9. Методика оцінки варіантів відповідності використання державних ресурсів затвердженим стратегічним цілям розвитку економічних суб'єктів на середньо- та довгостроковий період часу;
10. Методика оцінки узгодження стратегічних, проміжних і тактичних цілей стратегічних рішень та стратегій розвитку економічних суб'єктів;
11. Методика аналізу фактичного остаточного виконання стратегічних рішень та стратегій розвитку економічних суб'єктів;
12. Методика оцінки стратегічних розривів;
13. Розробка рекомендацій щодо усунення розривів;
14. Додатки до стандарту.

Отже, запропонований підхід до структури стандарту державного аудиту «Стратегічний аудит» дозволить реалізувати механізм запровадження стратегічного державного аудиту на практиці та сприятиме збереженню публічних коштів та іншого майна, що перебуває у державній власності (а в

окремих випадках - суспільних коштів), а отже, забезпечить зміцнення системи державних фінансів України.

Питання для самоконтролю

1. Що таке аудит ефективності та яка його роль у системі державного фінансового контролю?
2. Які основні складові змісту аудиту ефективності?
3. Яка роль аудиту ефективності у покращенні управління державними фінансовими ресурсами?
4. Який зарубіжний досвід існує щодо аудиту ефективності та як він може бути застосований в Україні?
5. Які країни мають успішний досвід у сфері аудиту ефективності?
6. Які основні виклики або перешкоди можуть виникнути при впровадженні зарубіжного досвіду аудиту ефективності в Україні?
7. Що таке стратегічний державний аудит та яка його роль у системі державного фінансового контролю?
8. Які основні елементи входять до змісту стратегічного державного аудиту?
9. Які можуть бути переваги використання стратегічного державного аудиту в Україні?
10. Як може бути застосований зарубіжний досвід стратегічного державного аудиту в Україні?

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Anti-Money Laundering and Counter-Terrorist Financing Measures Ukraine Fifth Round Mutual Evaluation Report. Committee of experts on the evaluation of anti-money laundering measures and the financing of terrorism (moneyval) moneyval (2017)20. 2017, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/MERMONEYVAL-Ukraine-Dec-2017.pdf>.
3. FATF (2023), Countering Ransomware Financing, FATF, Paris, <http://www.fatf-gafi.org/publications/Methodsandtrends/countering-ransomware-financing.html>
4. UNICRI. (2018). Illicit financial flows and asset recovery in Ukraine. Retrieved from <http://www.unicri.it/Publications/Illicit-Financial-Flows-and-Asset-Recovery-in-Ukraine>
5. Бандурка О. М. та ін. Протидія легалізації доходів, одержаних злочинним шляхом. 2021. URL: <http://pgp-journal.kiev.ua/archive/2021/2/39.pdf>
 олодна А. С. Бухтіарова А. Г. Правові основи фінансового моніторингу в Україні. *Інфраструктура ринку: електронний фаховий науково-практичний ж*
оризонтальний огляд звітів про взаємні оцінки країн у сфері боротьби з
відмиванням коштів та фінансуванням тероризму. - К., 2021. - 703 с. URL:
н
а
л
8. Звіт FATF. *Можливості та виклики нових технологій для ПБК/ФТ*, Париж, Франція. URL: <https://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/opportunities-challenges-newtechnologies-aml-cft.html>
9. Коломоець О. Механізм реалізації повноважень державної служби фінансового моніторингу України: питання теорії та практики. *Jurnalul juridic national: teorie și practică*, 2020, 45.5: 105-111.
 учко М. Фінансовий моніторинг у контексті бухгалтерської та аудиторської практики в Україні. *Галицький економічний вісник Тернопільського національного технічного університету*, 2022, 77.4: 45-52.
 ісіль А.-Н. Р. Основні способи та механізми легалізації злочинних доходів: кваліфікаційна робота на здобуття освітнього ступеня магістр: спец. 072-фінанси, банківська справа та страхування / наук. кер. Н. С. Марушко. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2022. - 76 с.
 арушко Н. С. Оцінка економічної ефективності системи внутрішнього контролю в боротьбі з шахрайством. *Менеджмент і безпека в умовах війни: теоретичні та*

прикладні аспекти: матеріали-науково-практичної інтернет-конференції (м. Львів, 13 травня 2022 року) / упоряд. В.С. Бліхар. Львів: ЛьВДУВС, 2022. С. 31-

13. Марушко Н. С. Професійне судження бухгалтера як інструмент забезпечення економічної безпеки підприємства. Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія економічна / головний редактор В.В. Середа. Львів: ЛьВДУВС, 2014. Вип. 2. 408 с. С.319–330.

14. Марушко Н. С. Ризики облікової інформації в системі забезпечення економічної безпеки підприємства. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. серія економічна*, 2014, 1: 224-234.

15. Марушко Н. С. Роль внутрішнього контролю в управлінні ризиками шахрайства. *Сучасний стан та перспективи розвитку обліку, аналізу, аудиту, звітності і оподаткування в умовах євроінтеграції: тези доповідей II Міжнародної науково-практичної інтернет-конференції* (м. Ужгород, 16 квітня 2020 р.). Ужгород: Видавництво УжНУ «Говерла», 2020. 267 с. С.168-170.

16. Марушко Н. С., Воляник, Г. М. Нелегальні фінансові потоки: базові дефініції та класифікація. *Науковий вісник НЛТУ України*, 2023, 33.2: 60-66.

17. Марушко Н. С., Горбан І. М. Механізм протидії шахрайству інструментами внутрішнього контролю. *Приазовський економічний вісник*. 2021. №1 (24). URL: <http://rev.kpu.zp.ua/vypusk-1-24>

18. Марушко Н.С., Горбан І.М. Правові основи протидії легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом, в аудиторській діяльності. Економіко-правові аспекти господарювання: сучасний стан, ефективність та перспективи: матеріали VIII Міжнародної науково-практичної конференції (Одеса, 23 - 24 вересня 2022 р.) - Одеса, 2022. 596 с. С. 682-583

19. Марушко Н.С., Горбан І.М. Дотримання правових вимог в аудиторській діяльності при протидії легалізації (відмиванню) доходів, отриманих злочинним шляхом. *Наукові перспективи: журнал*. 2022. № 10(28) 2022. С.421. С 169-180.

20. Москаленко Н. В. Світовий досвід побудови системи запобігання та протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом, і фінансування тероризму. *Вчені записки*, 2020, 2020119. URL: https://www.econ.vernadskeyournals.in.ua/journals/2020/31_70_2/31_70_2_1.pdf#page=127

ф

22. Офіційна сторінка TRACFIN <https://www.economie.gouv.fr/tracfin>

23. Офіційна сторінка FinCEN <https://www.fincen.gov/>

ф

25. Офіційна сторінка Відстеження вразливості незаконних фінансових потоків <https://iff.taxjustice.net/#/profile/UKR>

а

й

в

т

26. Офіційна сторінка Державної служби фінансового моніторингу України.
URL: <https://fiu.gov.ua>

ф

28. Піхоцький В. Ф., Піхоцька О. М. Державний фінансовий контроль: навч. посіб. Нац. ун-т «Львів. Політехніка». Львів : Видавництво Львівської політехніки, 2018. 481 с.

29. Податковий кодекс України. Закон України від 02.12.2010. № 2755-VI
URL: www.zakon.rada.gov.ua

Посібник щодо деяких аспектів здійснення фінансових розслідувань (дослідження ф

31. Посібник щодо застосування підходу, що ґрунтується на оцінці ризиків відмивання коштів та фінансування тероризму в сфері надання грошових послуг.
URL: http://www.sdfm.gov.ua/articles.php?cat_id=227&art_id=1110&lang=uk.

32. Про аудит фінансової звітності та аудиторську діяльність: Закон України від 21.12.2017 р. № 2258- VIII. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

33. Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні: Закон України від 16.07.1999 р. № 996-XIV (зі змінами і доповненнями). URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

34. Про запобігання корупції: Закон України від 14.10.2014 р. N 1700-VII. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення: Закон України № 361-IX від 06.12.2019. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua>.

н

Про затвердження Положення про Державну службу фінансового моніторингу України: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 липня 2015 р. № 537 URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/537-2015-p>.

Про Рахункову палату: Закон України №576-VIII від 02.07.2015 р. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/576-2015-p>.

)

Рекомендації FATF. Міжнародні стандарти боротьби з відмиванням коштів, фінансуванням тероризму і розповсюдженням зброї масового знищення. Методологія з оцінки технічної відповідності рекомендаціям FATF та ефективності системи протидії відмивання коштів та боротьби з фінансуванням тероризму. Правила та процедури 5-го раунду взаємних оцінок комітетом М

39. Рекомендації Групи з розробки фінансових заходів боротьби з відмиванням коштів (FATF). «Міжнародні стандарти з протидії відмиванню доходів та фінансуванню тероризму і розповсюдженню зброї масового знищення» : <http://www.fatf-gafi.org>.

Митовий досвід проведення національних оцінок ризиків відмивання коштів та

А

Л

б

фінансування тероризму. К., 2021. 344 с. URL:

41. Світовий досвід проведення національних оцінок ризиків відмивання коштів та фінансування тероризму. К., 2021. 344 с. URL: <https://fiu.gov.ua/assets/userfiles/310/%D0%9D%D0%9E%D0%A0/%D0%94%D0%BE%D0%BA%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D1%82%D0%B8/2021/>

42. Уткіна М. С. Фінансовий моніторинг як один із засобів протидії легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом. *Юридичний науковий електронний журнал*, 2020, 7 292-295.

43. Фінансова розвідка України. 20 років розвитку та звершень: Збірка матеріалів з нагоди 20-річчя з дня створення Державної служби фінансового моніторингу України. К., 2022. 158 с.

ДОДАТКИ



Рис.1. Протидія фінансуванню тероризму та сепаратизму в Україні

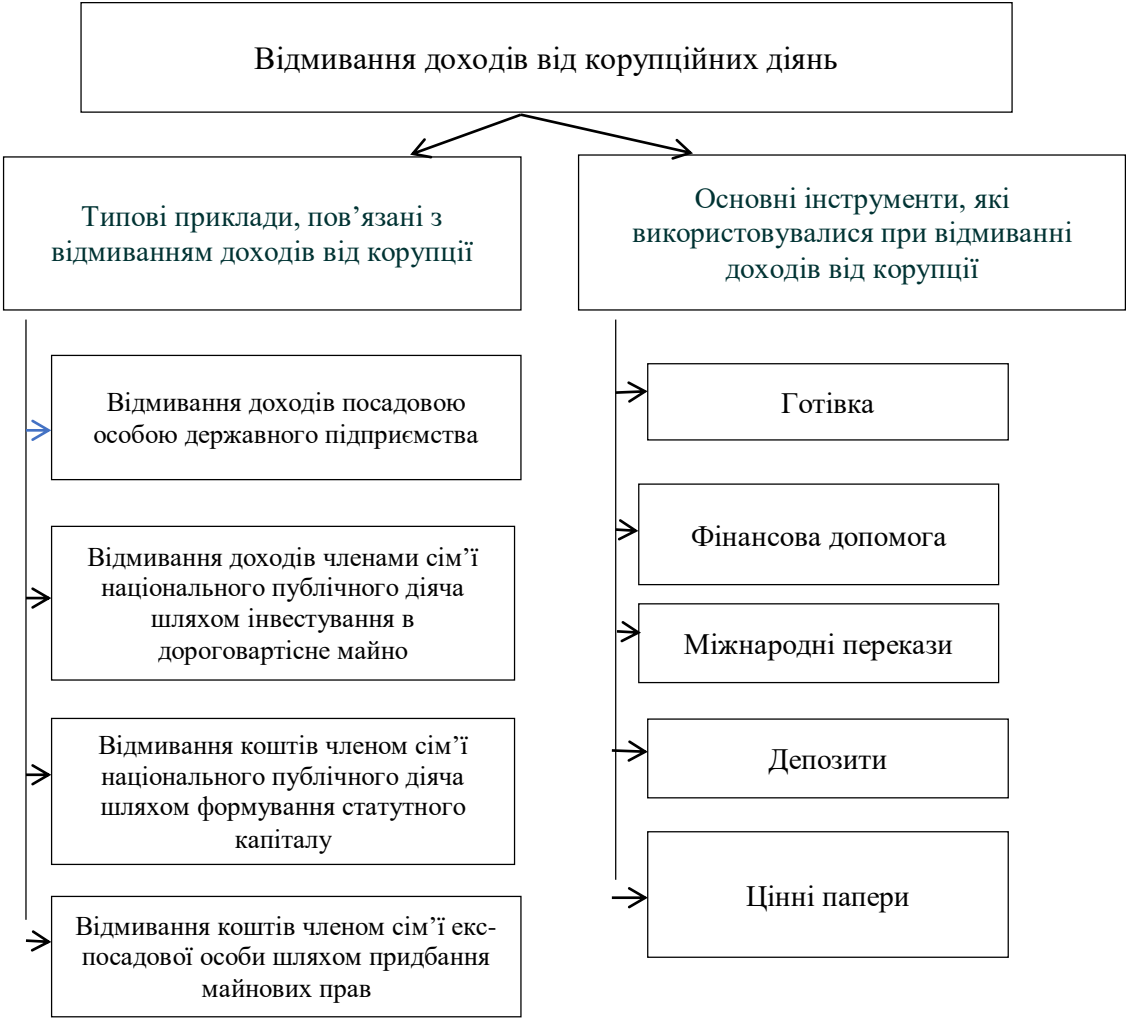


Рис. 2. Способи відмивання доходів від корупційних діянь в Україні

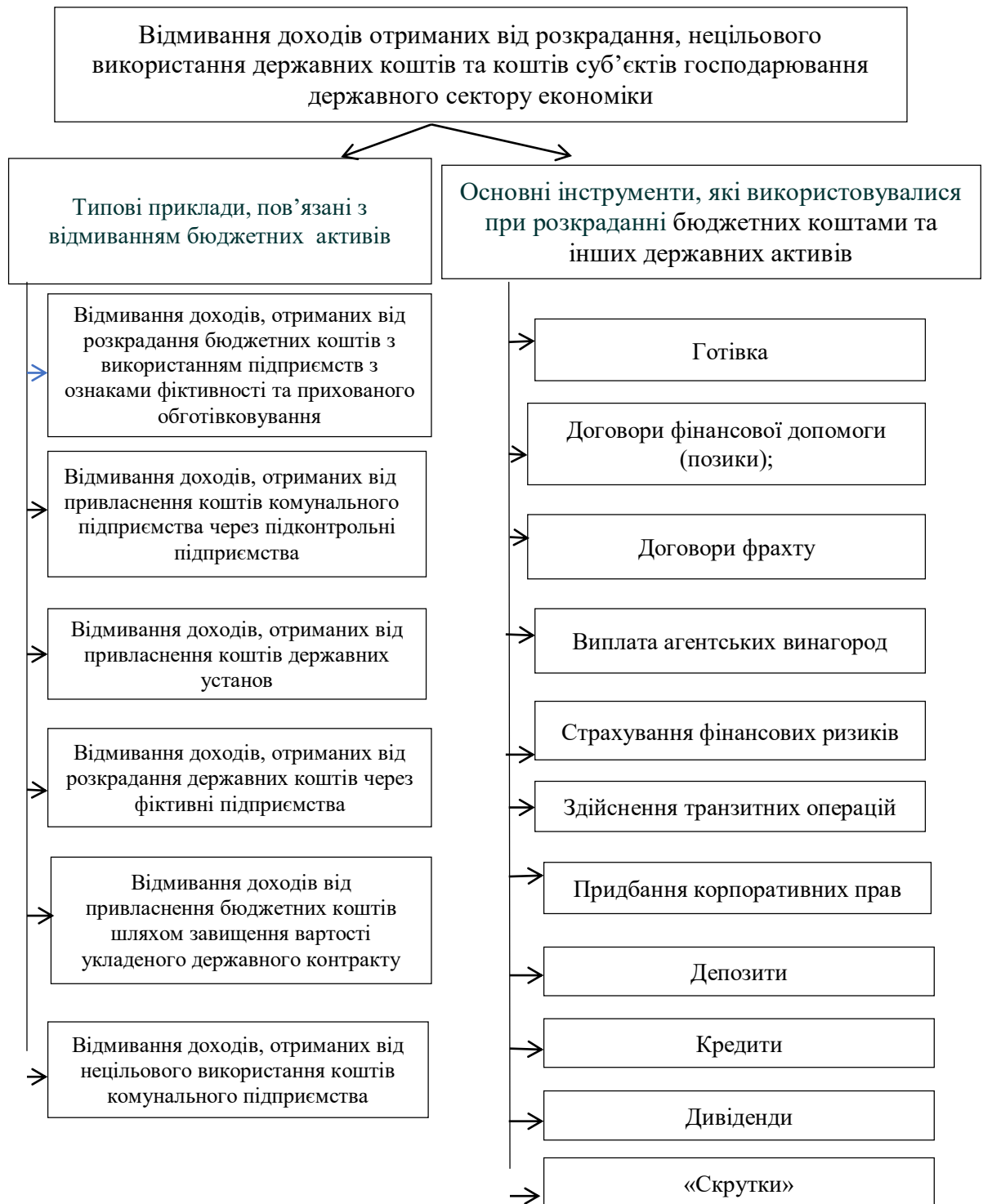


Рис. 3. Способи відмивання доходів від розкрадання, нецільового використання державних коштів та коштів суб'єктів господарювання державного сектору економіки в Україні

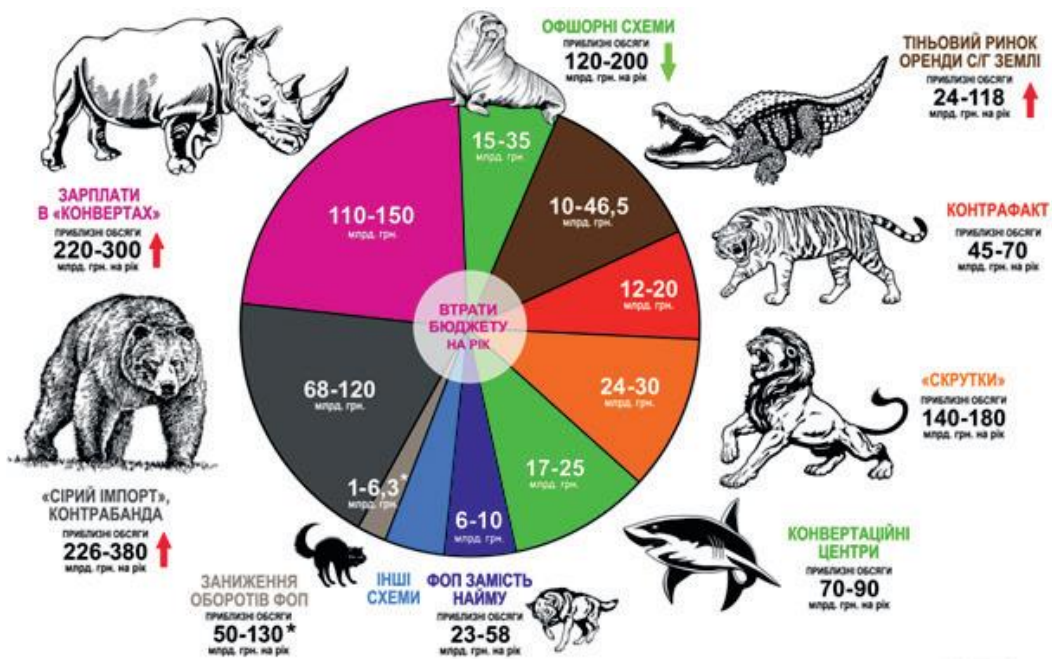


Рис. 4. Основні схеми відмивання доходів від податкових злочинів та їх вплив на державний бюджет України через уникнення оподаткування у 2021 році

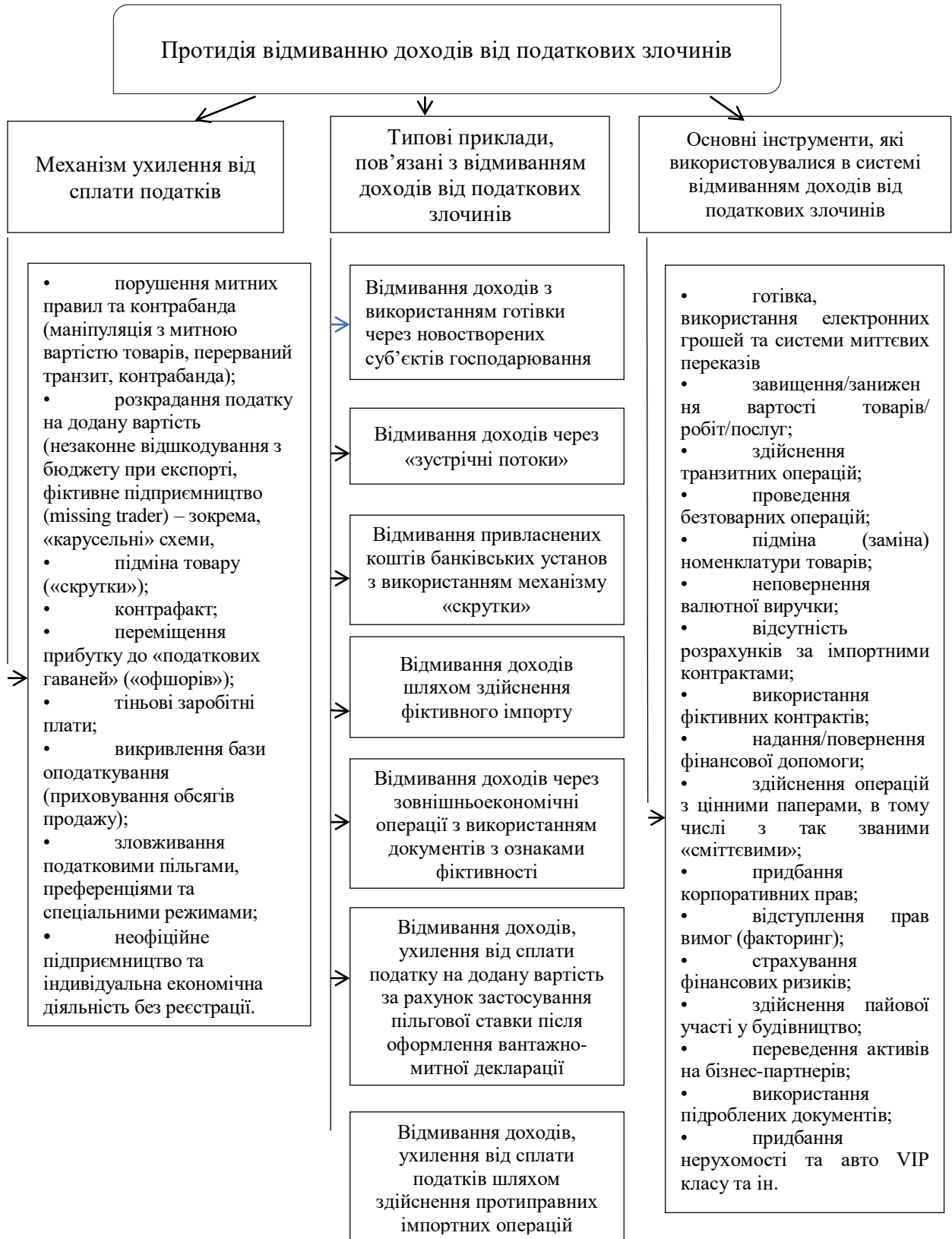


Рис. 5. Протидія відмиванню доходів від податкових злочинів в Україні

Організація діяльності підрозділів фінансової розвідки в різних країнах

№ п/п	Країна	Підрозділ фінансової розвідки	Мета діяльності
1	США	FinCEN (Financial Crimes Enforcement Network) є підрозділом фінансової розвідки, що належить до Міністерства фінансів США	Здійснює боротьбу з фінансовою злочинністю та запобігання використанню фінансової системи США для фінансування тероризму. FinCEN займається збором, аналізом та обміном фінансової інформації з різних джерел, включаючи банки, брокерські компанії та інші фінансові установи. Підрозділ також здійснює моніторинг транзакцій та здійснює аналіз ризиків з метою виявлення можливих ознак фінансової злочинності.
2	Німеччина	Zentralstelle für Verdachtsanzeigen (Центральне управління з розслідування фінансових транзакцій)	Центральний звітний орган для запобігання, виявлення та підтримки у боротьбі з відмиванням коштів і фінансуванням тероризму відповідно до Директиви ЄС про відмивання коштів.
3	Канада	Financial Transaction and Report Analysis Center (FINTRAC) (аналітичний центр з фінансових операцій і звітності Канади)	Сприяння громадській безпеці Канади і захист цілісності фінансової системи країни шляхом виявлення та запобігання легалізації доходів, отриманих злочинним шляхом та фінансування тероризму.
4	Велика Британія	NCA- Національне агентство боротьби зі злочинністю	Займається боротьбою з організованою злочинністю, торгівлею зброєю та наркотиками, кіберзлочинністю та службовою злочинністю. У разі необхідності NCA також може отримати завдання проводити поліцейські розслідування будь-яких видів злочинів.
5	Франція	TRACFIN (Raitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins) - це розвідувальна служба, підпорядкована Міністерству економіки, фінансів.	Сприяє розвитку економіки, борючись із таємними фінансовими ланцюгами, відмиванням коштів і фінансуванням тероризму. TRACFIN збирає та накопичує інформацію щодо підозрілих фінансових операцій, яку він отримує, у формі звітів про підозрілі операції, про які відповідні спеціалісти зобов'язані повідомляти йому згідно із законом, або підозрілу інформацію, передану різними державними органами або через довірених громадян).
6	Італія	Ufficio Italiano Combi UIC (SAR), який підпорядковується Національному банку Італії	Відповідає за збір, аналіз та обробку фінансової інформації щодо можливих випадків легалізації доходів злочинного походження та фінансування тероризму. UIC (SAR) відповідає за передачу сумнівних транзакцій до компетентних органів для подальшого розслідування. UIC (SAR) є частиною національної системи боротьби зі злочинами, пов'язаними з фінансами, в Італії.
7	Нідерланди	Fiscale Inlichtingen-en Opsporingsdienst (FIOD) (Служба фіскальної інформації та розслідувань)	Урядова установа Нідерландів, яка відповідає за розслідування фінансових злочинів. Це частина податкової та митної адміністрації, яка підпадає під відповідальність Міністерства фінансів Нідерландів. Розслідування в основному проводяться щодо економічних, фіскальних і фінансових шахрайств.
8	Австрія	Geldwäschemeldestelle (A-FIU) (Управління звітності про відмивання коштів)	Національний центральний офіс діє з метою отримання та аналізу повідомлень про підозрілі транзакції або іншої інформації, що стосується відмивання коштів або фінансування тероризму. Відділ звітності про відмивання коштів знаходиться у Федеральному управлінні кримінальної поліції, і тому є частиною австрійських органів безпеки.
9	Польща	Generalny Inspektor Informacji Finansowej (GIIF) (Генеральний інспектор фінансової інформації), підпорядкований Міністерству фінансів	Діяльність здійснює через збір та аналіз фінансової інформації, виявлення підозрілих транзакцій та дій, а також обмін інформацією з іншими Фінансовими Розвідками та відповідними органами як внутрішньо, так і міжнародно. Здійснює навчання та консультації обов'язковим суб'єктам (банки та інші фінансові установи) щодо їх обов'язків з ПВК/ФТ.

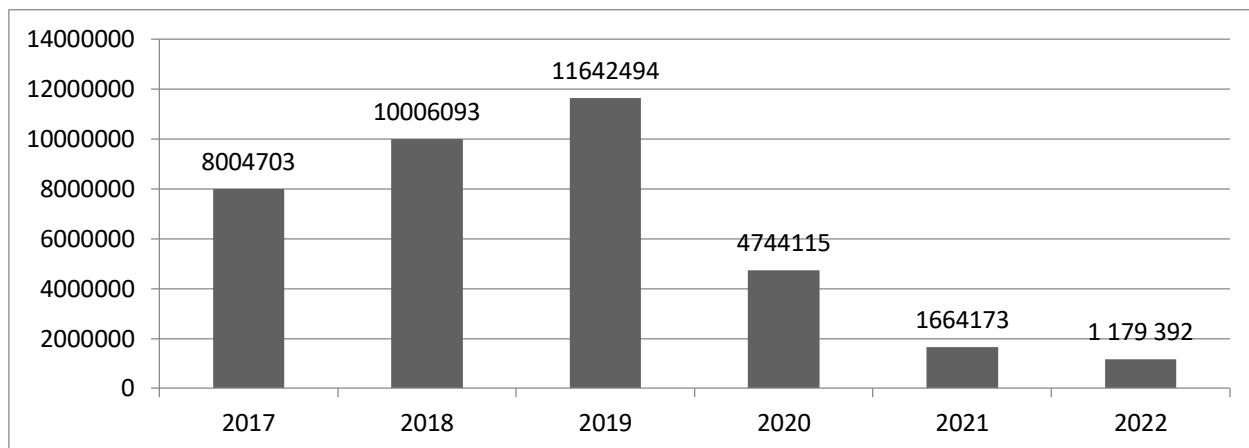


Рис. 1 Аналіз отриманих повідомлень від СПФМ про фінансові операції протягом 2017-2022 років, (од.)

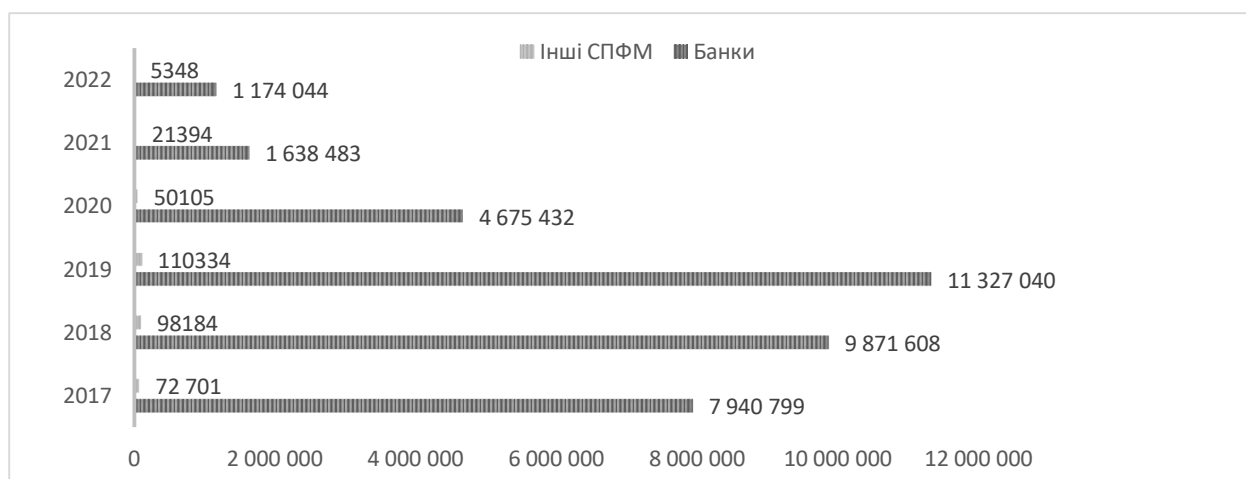


Рис. 2. Аналіз повідомлень щодо фінансових операції банками та іншими СПФМ протягом 2017-2022 років

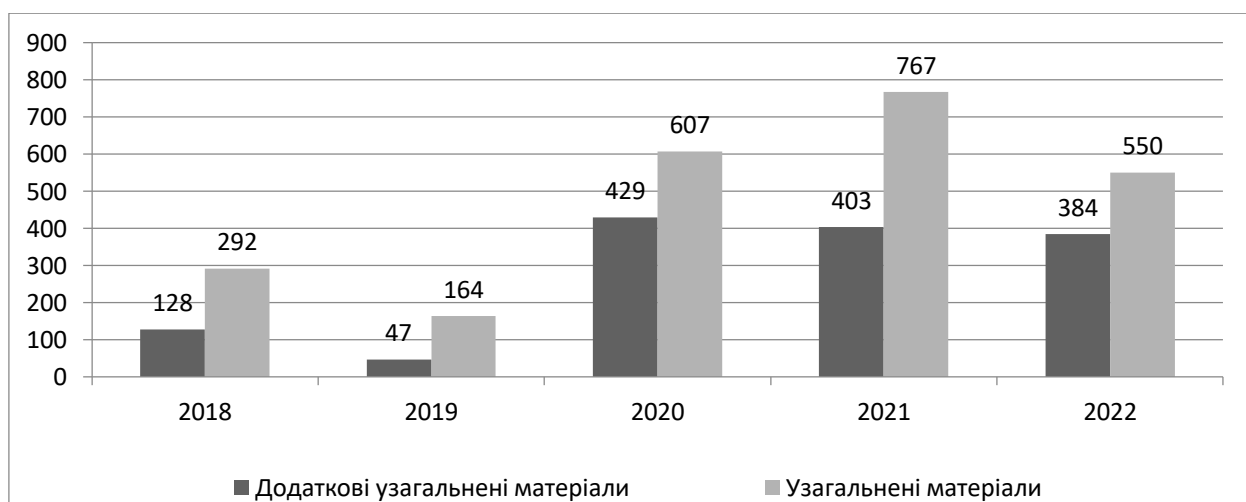


Рис. 3. Оцінка підготовлених Держфінмоніторингом матеріалів протягом 2018-2022 років

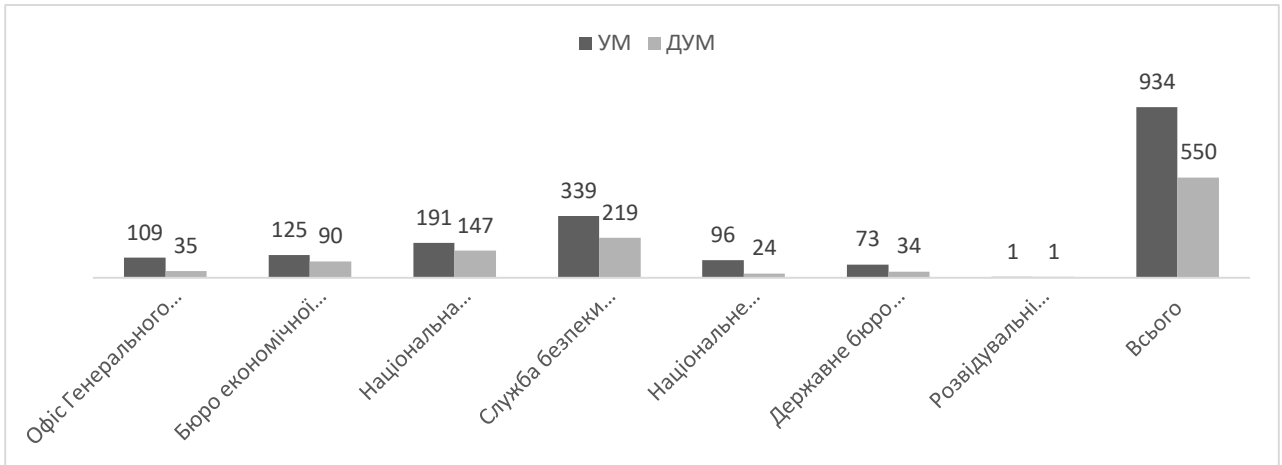


Рис. 4. Кількість сформованих Держфінмоніторингом та переданих до правоохоронних та розвідувальних органів узагальнених матеріалів/додаткових узагальнених матеріалів (далі - УМ/ДУМ), всього, (од.) за 2022 рік

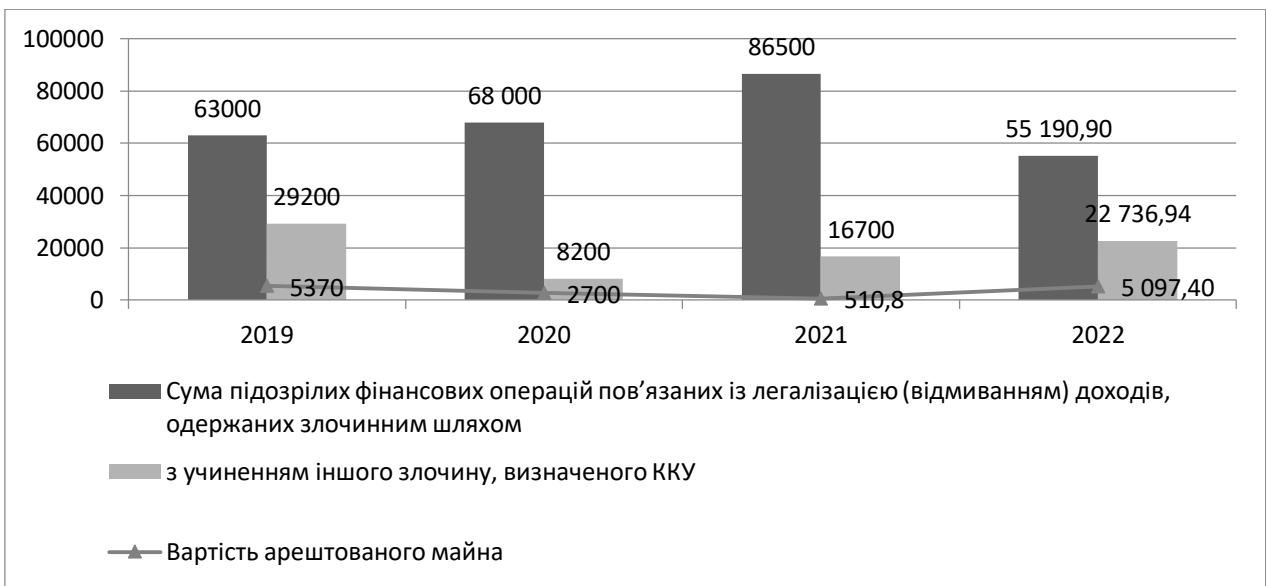


Рис. 5. Оцінка суми підозрілих фінансових операцій та вартість арештованого майна (млн грн) у 2022 році

Аналіз діяльності судової системи у сфері запобігання та протидії фінансовій злочинності

№ з/п	Показник	2022 рік
1.	Кількість кримінальних проваджень щодо кримінальних правопорушень за статтями 209, 2091, 2585, 306, 439, 440 Кримінального кодексу України, що надійшли до суду у звітному періоді, всього, (од.)	186
2.	Кількість кримінальних проваджень щодо кримінальних правопорушень, розглянутих судами, всього, (од.)	88
3.	Кількість вироків, в яких прийнято рішення суду про конфіскацію майна (спеціальну конфіскацію), (од.)	9
4.	Сума конфіскованого майна за результатами розгляду кримінальних проваджень, (грн)	145 791,00
5.	Сума легалізованих доходів (коштів, майна), одержаних злочинним шляхом, встановлена рішенням суду, (грн)	1 258 657,00
6.	Кількість осіб, стосовно яких справи (провадження) перебували у провадженні судів, всього, (од.)	1 301
7.	Кількість осіб, стосовно яких розглянуто справи (провадження), всього, (од.), з них:	124
8.	засуджено	35
9.	виправданих	11
10.	щодо яких закрито справи (провадження)	30
11.	щодо яких справи (провадження) направлено на досудове розслідування	1
12.	щодо яких матеріали кримінального провадження повернуто прокурору в порядку статті 314 Кримінального процесуального кодексу України	22
13.	щодо яких справи (провадження) надіслано для визначення підсудності	25
14.	Кількість осіб, стосовно яких прийнято рішення суду про конфіскацію майна, одержаного злочинним шляхом, усього, (од.)	12

