
Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право

УДК 347.73

DOI 10.33244/2617-4154.1(10).2023.79-86

А. В. Гарбінська-Руденко,*канд. юрид. наук, доцент**e-mail: prokyror.irpin@i.ua***ORCID ID 0000-0002-0971-1234;****П. М. Миколаєнко,***здобувач**e-mail: poliamikolaenko@gmail.com***ORCID ID 0000-0002-2787-1274;****В. О. Підгородецький,***здобувач,**Державний податковий університет**e-mail: valintin2002mu@gmail.com***ORCID ID 0000-0001-7812-7384**

ПОНЯТТЯ ФІНАНСОВОГО ШАХРАЙСТВА У БЮДЖЕТНІЙ СФЕРІ

У цій статті досліджено поняття та зміст фінансових шахрайств у бюджетній сфері. Проведено аналіз правового регулювання фінансових шахрайств. Приділено увагу тлумаченню поняття шахрайства та фінансового шахрайства. Виділено основні види фінансових шахрайств, які є типовими для бюджетної сфери.

Проведено систематичний аналіз понять фінансових шахрайств різними вченими та дано власне визначення. Визначено, що фінансове шахрайство у бюджетній сфері – це вчинення дій, які порушують бюджетне законодавство для отримання у власне розпорядження бюджетних коштів для нецільового їх використання, що спричиняє недоотримання відповідним бюджетом доходів або спрямування видатків з бюджетів не за цільовим призначенням.

Зосереджено думку, що до чинників, які формують сприятливі умови для вчинення та поширення проявів фінансового шахрайства у бюджетній сфері, варто відносити соціально-економічні чинники, політичну нестабільність, воєнні дії, які відбуваються через вторгнення країни-агресора. Узагальнено, що фінансове шахрайство з бюджетними коштами можна визначити як сукупність економічних відносин між певним суб'єктом та державою в бюджетному процесі, які здійснюються завдяки обману або зловживання довірою, а також з використанням службового становища, маючи за мету отримати економічну вигоду.

Обґрунтовано, що шахрайські дії призводять до зменшення та недоотримання бюджетних ресурсів, оскільки у такий спосіб вони використовуються не за призначенням. Встановлено, що найбільшого поширення набули такі види фінансового шахрайства з бюджетними ресурсами держави, як шахрайство у сфері публічних закупівель, шахрайство з фінансовими ресурсами та нецільове використання бюджетних коштів. Для мінімізації наслідків фінансових шахрайств запропоновано посилити та оптимізувати процедури здійснення бюджетного контролю, зокрема завдяки співпраці Бюро економічної безпеки та Європейського бюро з боротьби із шахрайством.

Зроблено висновок, що нині потрібно приділяти особливу увагу протидії фінансовим шахрайствам як на економічному, так і на правовому рівнях.

Ключові слова: шахрайство, фінансове шахрайство, бюджетна сфера, бюджет, воєнний стан, фінансова злочинність, фінансові ресурси.

Метою цієї статті є аналіз сутності та правової природи фінансового шахрайства у бюджетній сфері й визначення типових причин, які слугують підставою для порушення бюджетного законодавства.

Постановка проблеми. У житті нашої країни настав важкий період боротьби за власну незалежність, територіальну цілісність та можливість майбутнього. З 24 лютого 2022 року Україна була змушена увійти в новий період економічного розвитку, що продиктований умовами воєнного стану та активними бойовими діями, які завдають значних інфраструктурних і фінансових втрат. У зв'язку з цим неабияк підвищилась потреба у додаткових фінансових ресурсах, використання яких не завжди відповідає нормам чинного фінансового чи бюджетного законодавства. Періоди нестабільності в економічних процесах у будь-якій державі породжують зростання кількості правопорушень у бюджетній сфері, зокрема і фінансових шахрайств, які зі свого боку завдають значну шкоду суспільним інтересам та викликають втрати частини національного доходу. Шахрайства у сфері бюджетних правовідносин під час війни є особливо небезпечним явищем, адже державний бюджет обтяжений непередбачуваними видатками на оборону, які перевищують реальні доходи, що тільки поглиблюватиме проблему ефективного виконання бюджетів. Фінансові шахрайства у бюджетній сфері за своєю сутністю мають набагато більший вплив на фінансову систему держави, ніж інші види шахрайств, адже вони створюють реальні загрози для фінансової державної безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням проблематики правового регулювання фінансових видів шахрайства у бюджетній сфері займалися як українські, так і закордонні вчені, зокрема: Л. І. Аркуші, О. М. Бандурка, А. М. Бойко, Н. О. Гуторова, І. М. Даньшина, О. М. Джу́жа, І. Долгова, В. М. Дрьоміна, А. П. Закалюка, І. В. Ільїна, О. Г. Кальман, Г. А. Матусовський, В. В. Пивоваров, В. М. Попович, Є. Л. Стрельцов, В. Я. Тацій, С. С. Чернявський, О. В. Кравченко, О. В. Курман та інші. Проте сучасний зміст фінансового шахрайства у бюджетній сфері потребує актуалізації, оскільки з'являються нові види фінансових шахрайств та

способи їх вчинення, що потребують нових досліджень. Поняття шахрайства з бюджетними коштами є актуальним до вивчення серед науковців як економічного спрямування, так і серед правничого та потребує окремого дослідження з метою аналізу законодавчих змін, визначення найбільш поширених правопорушень з бюджетними коштами та пошук шляхів до мінімізації причин вказаної протиправної діяльності.

Виклад основного матеріалу. Відповідно до Тлумачного словника української мови «шахрайство» має таке значення, як «хитрий і спритний обман; крутість, ошуканство» [1, с. 423]. Також синонімами до цього слова у науковому обігу часто використовують такі: «Афера, що означає ризикова справа, здійснювана з метою наживи, або махінація, тобто хитрість для досягнення чого-небудь» [1, с. 423]. Що стосується наукового підходу до цього поняття, то, наприклад, на думку вітчизняного науковця С. Чорнуцького, фінансове шахрайство – це злочин, що полягає в порушенні визначеного чинним законодавством України порядку фінансування, кредитування й оподаткування господарської діяльності [2, с. 128]. Однак хочемо не погодитися з цим визначенням, оскільки воно не охоплює і не пояснює всі ознаки шахрайських дій у бюджетній сфері.

О. Чумаченко вважає, що під шахрайством варто розглядати навмисне заволодіння чужим майном або придбання права на майно шляхом обману чи зловживання довірою, що призводить до економічних збитків жертви та/або отримання економічних вигод злочинцем [3]. Це трактування дає більш ширше пояснення вказаній категорії, зокрема вчений наголошує, що в результаті обману злочинець отримує економічно вигідні наслідки. Шахрайство є навмисною дією одного або більше осіб серед керівництва, управлінського персоналу, співробітників або третіх сторін, що полягає у використанні обману для одержання неправомірної чи незаконної вигоди, саме таке визначення міститься в положеннях Міжнародного стандарту аудиту (ISA) [4]. Це визначення фіксує саме спеціального суб'єкта відносин – службову особу, яка шляхом обману на свою користь отримує неправомірну вигоду. Спільним для всіх трактувань є спосіб вчинення шахрайства, а саме обман, це і вирізняє таке правопорушення від інших.

Міжнародна аудиторська компанія «Price waterhouse Coopers» (далі – аудиторська фірма PwC) трактує шахрайство як навмисний обман з метою розкрадання грошових коштів, майна або законних прав [5, с. 2].

Правове закріплення категорії «шахрайство» міститься у статті 190 Кримінального кодексу України (далі – КК України). Відповідно до КК України шахрайство – це заволодіння чужим майном або придбання права на майно шляхом обману чи зловживання довірою [6]. Варто відмітити, що в цьому законодавчому визначенні зроблено акцент на способах заволодіння майном чи правом на нього, а саме обмані та зловживанні довірою.

Щодо фінансового шахрайства, то, зокрема, С. Чернявський дає таке визначення, що «фінансове шахрайство – це система взаємопов'язаних суспільно-небезпечних діянь, спрямованих на розкрадання чужого майна чи набуття права на майно шляхом обману або зловживання довірою у сфері відносин, урегульованих нормами

фінансового права з приводу формування, розподілу, перерозподілу та використання фондів грошових фондів (фінансових ресурсів) держави, суб'єктів господарювання та фізичних осіб» [7, с. 97]. С. Чорнуцький під фінансовим шахрайством розуміє «умисні дії особи (юридичної, фізичної) чи кола осіб, які призводять до порушення норм чинного законодавства України, з метою отримання доходу, благ тощо» [2, с. 128].

КК України у статті 222 закріплює такий зміст шахрайства з фінансовими ресурсами, як «надання завідомо неправдивої інформації органам державної влади, органам влади АР Крим чи органам місцевого самоврядування, банкам або іншим кредиторам з метою одержання субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів чи пільг щодо податків» [6]. Предметом цього кримінального проступку є надання неправдивої інформації з метою одержання субсидій, субвенцій, дотацій, кредитів чи пільг щодо податків. Правопорушник надає неправдиві відомості, маючи на меті отримати певні пільги у грошовому еквіваленті, також варто відмітити й умисел у його діях, оскільки він усвідомлює неправдивість інформації, яку передає. Цей вид правопорушень зустрічається у бюджетній сфері, зокрема під час отримання дотацій та субвенцій з державного чи місцевих бюджетів.

Погоджуємося з думкою В. Козіна, який вважає, що ключовим моментом з подолання кризових явищ в економіці держави є формування правового поля в питаннях дотримання учасниками бюджетного процесу відповідного законодавства та в подальшому притягнення їх у разі порушення до відповідальності [8, с. 85].

Дослідженням шахрайства активно займається міжнародна аудиторська фірма PwC з метою його статистичних оцінок. Відповідно до звіту Всесвітнього дослідження економічних злочинів і шахрайства 2020 року варто зазначити, що шахрайство є частим явищем у нашій державі, майже половина опитаних респондентів відповіли, що постраждали від випадків економічних злочинів та шахрайства. Наслідки шахрайства оцінюються компаніями у суми, що перевищують 100 тисяч доларів, і також вони зазначають, що страждає не тільки економічне становище, а ще і їхня репутація / бренд [9].

Одним з видів фінансових шахрайств, що вчиняються у бюджетній сфері, є порушення процедури публічних закупівель. Тендерні закупівлі врегульовані, зокрема, і Законом України «Про публічні закупівлі» [10]. Відповідно до вказаного закону механізм здійснення публічних закупівель полягає у тому, що на електронному майданчику замовник розміщує інформацію про закупівлю товарів (послуг) або робіт, а, відповідно, постачальник, який відповідає вимогам, встановленим у тендері, на підтвердження своєї відповідальності подає пакет документів. У підсумку переможцем тендеру стає учасник, який відповідає вимогам, висунутим замовником, і має найбільш вигідну пропозицію (найнижчу ціну, найвищу якість, найдовшу гарантію тощо) [10].

Замовником у тендерах публічних закупівель є і бюджетні організації, і варто наголосити, що не поодиноким випадком є шахрайство для перемоги у тендері. Такі неправомірні дії учасників тендерів загрожують соціально-економічній ситуації в країні та порушують чинне законодавство, що зі свого боку негативно впливає на фінансову стабільність і безпеку держави в цілому.

Окреме дослідження питання бюджетного шахрайства шляхом порушення процедури публічних закупівель проведено І. Готвянським. Він провів аналіз кримінального та іншого законодавства у сфері державних закупівель і проаналізував чинники, що сприяють шахрайству з бюджетними коштами і відповідальність за вчинення зазначених дій, та в підсумку дійшов висновку, що нині чинне кримінальне законодавство недосконале і потребує вдосконалення, оскільки на практиці суду доводиться притягувати до відповідальності за сукупності кримінальних правопорушень [11, с. 177].

Шахрайства з бюджетними коштами також відбуваються і шляхом імітування господарської діяльності та зазначення неправдивої інформації з метою отримання переваги в тендері на закупівлю та неправомірного збагачення за рахунок бюджетних коштів. Загалом фінансове шахрайство являє собою комплексний і прихований процес, під час якого відбувається поступове ураження фінансової безпеки держави загалом. Наразі в нашій державі у період війни, з'явився ще один вид фінансових шахрайств, а саме так звана «фальшива благодійність». Метою таких протиправних діянь є незаконне збагачення шляхом обману щодо цільового призначення отриманих у розпорядження фінансових ресурсів.

Висновки. Отже, на нашу думку, фінансове шахрайство у бюджетній сфері – це вчинення дій, які порушують бюджетне законодавство для отримання у власне розпорядження бюджетних коштів для нецільового їх використання, що спричиняє недоотримання відповідним бюджетом доходів або спрямування видатків з бюджетів не за цільовим призначенням. Вчинення шахрайських дій недобросовісними суб'єктами завдає значної шкоди бюджетам нашої держави. Зокрема, в Україні лідерами серед економічних злочинів є шахрайство у сфері державних закупівель. Загальну суму збитків через швидке зростання злочинності підрахувати важко, проте це колосальні втрати недоотриманих коштів бюджетом. Варто відмітити, що фінансові шахрайства у бюджетній сфері створюють загрози не тільки для бюджетів України, а також є властивими і для європейського бюджету, про що повідомляє Європейське бюро з боротьби з шахрайством, в якому оцінили втрати бюджету через різні шахрайства у 901 млн євро [12].

До типових причин, які формують сприятливі умови для вчинення та поширення проявів фінансового шахрайства у бюджетній сфері варто відносити соціально-економічні чинники, політичну нестабільність, воєнні дії, які відбуваються через вторгнення країни-агресора. Фінансове шахрайство з бюджетними коштами можна визначити як сукупність економічних відносин між певним суб'єктом та державою в бюджетному процесі, які вчинюються шляхом обману, або зловживання довірою, а також з використанням службового становища, маючи за мету отримати економічну вигоду. Шахрайські дії призводять до зменшення та недоотримання бюджетних ресурсів, оскільки у такий спосіб чином вони використовуються не за призначенням. Найбільшого поширення набули такі види фінансового шахрайства з бюджетними ресурсами держави, як шахрайство у сфері публічних закупівель, шахрайство з фінансовими ресурсами та нецільове використання бюджетних коштів. Для мінімізації наслідків фінансових шахрайств пропонуємо посилити й оптимізувати процедури

здійснення бюджетного контролю, зокрема завдяки співпраці Бюро економічної безпеки та Європейського бюро з боротьби з шахрайством (ОЛАФ). Також важливим кроком у боротьбі з фінансовими шахрайствами у бюджетній сфері є удосконалення чинного бюджетного законодавства, посилення відповідальності за бюджетні правопорушення та показова судова практика притягнення до відповідальності саме за шахрайства у бюджетній сфері.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Словник української мови: в 11 т. / АН УРСР, Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. К.: Наукова думка, 1970–1980. Т. 11. С. 423.
2. Чорнуцький С. П. Суть і методика виявлення фактів фінансового шахрайства. *Економіка та держава*. 2011. № 7. С. 127–131.
3. Все про шахрайські схеми в бізнесі та шахраїв! Частина 1. URL: <https://cutt.ly/CNzNS8A>
4. International Standard on Auditing 240: The Auditor's Responsibilities Relating to Fraud in an Audit of Financial Statements. URL: <http://www.ifac.org/sites/default/files/downloads/a012-2010-iaasb-handbook-isa-240.pdf>
5. Економічні злочини у період кризи Всесвітній огляд динаміки економічної злочинності. PricewaterhouseCoopers. URL: <https://cutt.ly/XNLE0F1>
6. Кримінальний кодекс України від 05.04.2001 № 2341-III (зі змінами та доповненнями). URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>
7. Чернявський С. С. Наукові основи розробки криміналістичної методики розслідування фінансового шахрайства. *Науковий вісник Київського національного університету внутрішніх справ*. 2008. № 6. С. 89–100.
8. Козін В. В. Теоретико-правова характеристика юридичної відповідальності за правопорушення в бюджетній сфері. *Науковий журнал JURIS EUROPENSIS SCIENTIA*. Видавничий дім Гельветика, 2021. Випуск 3. С. 85–89.
9. Всесвітнє дослідження економічних злочинів та шахрайства 2020: результати опитування українських організацій. URL: <https://www.pwc.com/ua/uk/survey/2020/gecs-ua-2020-ukr.pdf>
10. Про публічні закупівлі: Закон України від 25 грудня 2015 р. № 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>
11. Готвянський І. Шахрайство з бюджетними коштами як вид шахрайства в господарській діяльності. *Національний юридичний журнал: теорія та практика*. 2018. Випуск 6 (34). С. 174–177
12. Бюджет Євросоюзу втратив майже \$1 мільярд через шахрайські схеми. URL: <https://cutt.ly/3N8mDiP>

REFERENCES

1. Dictionary of the Ukrainian language: in 11 volumes / Academy of Sciences of the Ukrainian SSR, Institute of Linguistics; under the editorship I. K. Bilodida. K.: Scientific Thought, 1970–1980. Vol. 11. P. 423.

Гарбінська-Руденко А. В., Миколаєнко П. М., Підгородецький В. О.
Поняття фінансового шахрайства у бюджетній сфері

2. Chornutsky S. P. The essence and method of detecting facts of financial fraud. *Economy and the state*. 2011. No. 7. P. 127–131.
3. Everything about fraudulent schemes in business and fraudsters! Part 1. URL: <https://cutt.ly/CNzNS8A>
4. International Standard on Auditing 240: The Auditor's Responsibilities Relating to Fraud in an Audit of Financial Statements. URL: <http://www.ifac.org/sites/default/files/downloads/a012-2010-iaasb-handbook-isa-240.pdf>
5. Economic crimes during the crisis World review of the dynamics of economic crime. PricewaterhouseCoopers. URL: <https://cutt.ly/XNLE0F1>
6. Criminal Code of Ukraine, dated April 5, 2001 No. 2341-III, revised August 19, 2022. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2341-14#Text>
7. Chernyavskiy S. S. Scientific foundations of the development of forensic methods of investigating financial fraud. *Scientific Bulletin of Kyiv National University of Internal Affairs*. 2008. No. 6. P. 89–100.
8. Kozin V. V. Theoretical and legal characteristics of legal responsibility for offenses in the budget sphere. *Scientific journal JURIS EUROPAENSIS SCIENTIA*. Helvetic Publishing House, 2021. Issue 3. P. 85–89.
9. World survey of economic crimes and fraud 2020: results of a survey of Ukrainian organizations. URL: <https://www.pwc.com/ua/uk/survey/2020/gecs-ua-2020-ukr.pdf>
10. On public procurement: Law of Ukraine dated December 25, 2015 No. 922-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/922-19#Text>
11. Gotvyanskyi I. Fraud with budget funds as a type of fraud in economic activity. *National Law Journal: Theory and Practice*. 2018. Issue 6 (34). P. 174–177.
12. The budget of the European Union lost almost \$1 billion due to fraudulent schemes. URL: <https://cutt.ly/3N8mDiP>

A. Harbinska-Rudenko, P. Mykolaïenko, V. Pidhorodetskyi. The Concept of Financial Fraud in the Budgetary Sphere

This article examines the concept and content of financial fraud in the budget sphere. An analysis of the legal regulation of financial frauds was carried out. Attention is paid to the interpretation of the concept of fraud and financial fraud. The main types of financial fraud, which are typical for the budget sphere, are highlighted.

A systematic analysis of the concepts of financial fraud by various scientists was carried out and a proper definition was given. It was determined that financial fraud in the budget sphere is the commission of actions that violate the budget legislation in order to receive budget funds at one's own disposal for their non-targeted use, which causes the corresponding budget to not receive revenues or direct expenditures from the budgets for other than the intended purpose.

The opinion is concentrated that socio-economic factors, political instability, military actions that take place due to the invasion of the aggressor country should be attributed to the factors that create favorable conditions for committing and spreading manifestations of financial fraud in the budget sphere. In general, financial fraud with budget funds can be

defined as a set of economic relations between a certain subject and the state in the budget process, which are carried out through deception or abuse of trust, as well as using an official position, with the aim of obtaining an economic benefit.

It is well-founded that fraudulent actions lead to a decrease and underutilization of budget resources, because in this way they are not used for their intended purpose. It was found that such types of financial fraud with state budget resources as fraud in the field of public procurement, fraud with financial resources and misappropriation of budget funds have become the most widespread. In order to minimize the consequences of financial fraud, it is proposed to strengthen and optimize the budget control procedures, in particular thanks to the cooperation of the Bureau of Economic Security and the European Anti-Fraud Office (OLAF).

It was concluded that, at the present time, it is necessary to pay special attention to combating financial fraud both at the economic and legal levels.

Key words: *fraud, financial fraud, budgetary sphere, budget, martial law, financial crime, financial resources.*

Стаття надійшла до редколегії 4 січня 2023 року