

**БОГЛЯ С.С. ПОНЯТИЕ СУДЕБНЫХ ИЗДЕЖЕК В ГРАЖДАНСКОМ ПРОЦЕССЕ УКРАИНЫ**

Рассматриваются проблемы, связанные с определением понятия судебных издержек в гражданском процессе; анализируются высказанные в науке гражданского процессуального права взгляды на их определение. Доказано, что при определении понятия судебных издержек, в первую очередь, следует иметь в виду затраты государства.

\*\*\*

**BOGLJA S.S. CONCEPT OF THE LEGAL COST OF CIVIL PROCESS OF UKRAINE**

The problems connected to definition of concept of a legal cost in civil process are considered; sights on their definition are analyzed stated in a science of a civil procedural law. It is proved, that at definition of concept of a legal cost, first of all, it is necessary to mean expenses of the state.

УДК 341.233.1+351.72:354.31(477)

**Л.В. БОРЕЦЬ**

*Національна Академія внутрішніх справ України*

## **ОСОБЛИВОСТІ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ВІДОМЧОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ**

На прикладі системи МВС України розглянуті особливості правового регулювання і здійснення фінансового контролю в державі.

Фінансовий контроль є важливою функцією державного управління економікою держави та її регулювання. Організаційні форми цього контролю мають відповідати вимогам частини другої статті 19 Конституції України, якою передбачено: "Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України" [1, с 8]

Організація і функціонування ефективної системи фінансового контролю - обов'язковий і невід'ємний елемент державної фінансової політики, і тому удосконалення системи фінансового контролю повинне здійснюватися не автономно, а як ланка в загальній системі мір перебудови фінансового механізму. При цьому держава використовує фінансовий механізм як найважливіший засіб контролю за ефективною витратою державних коштів

Якісність фінансового контролю, який здійснюється за мобілізацією, розподілом та витрачанням грошових коштів державними органами, різного роду організаціями, установами та підприємствами визначається в більшості у тому, наскільки міцно у правовому відношенні займають органи фінансового контролю своє місце у системі правових державних відносин, наскільки вони законодавчо забезпечені для здійснення своїх завдань з контролю виконання законодавства, і видавати на його основі правові акти виконавчої влади в області фінансових відносин. Функціонування контрольних органів передбачає наявність комплексу умов організаційного та методичного порядку – визначення об'єктів та суб'єктів контролю, меж контрольної діяльності, прав та обов'язків контрольних органів, періодичності контролю, методики

перевірки, взаємної координації роботи органів контролю. Увесь перелічений комплекс умов повинен підлягати відповідній правовій регламентації контрольної діяльності органів державного управління.

На жаль, в області фінансових відносин у законах України до цього часу чітко не визначені повноваження та функції різних органів фінансового контролю. Їх задачі та функції у процесі формування та використання бюджетно-фінансових ресурсів у значній мірі переплетені, характеризуються елементами дублювання та паралелізму. Сьогодні фінансовий контроль в різній мірі покладений на Рахункову палату Верховної Ради України, Державну податкову адміністрацію України, Міністерство фінансів України, Державну контрольну-ревізійну службу України, Державне казначейство України, Національний банк України, органи відомчого контролю та ін.

Також, необхідно зазначити, що у ході соціально-економічних перетворень останніх років був ослаблений, а частково і ліквідований відомчий контроль у міністерствах та інших центральних органах державної влади, не приділялося достатньої уваги чіткій організації внутрішнього контролю в державних установах.

Отже, важливим питанням на сучасному етапі розвитку фінансових відносин є відпрацювання правового механізму ефективної системи бюджетно-фінансового контролю в Україні.

Необхідність налагодження чіткого механізму всебічного контролю диктується також ускладненням фінансових аспектів діяльності держави в ринкових умовах, у тому числі активним залученням до задоволення суспільних потреб комерційних структур, використанням інфраструктури банків і інших фінансово-кредитних установ для обслуговування державних коштів, виходу дер-

жави на ринок як власника майна і виробника товарів і послуг.

Таким чином, фінансове законодавство України має гостру потребу в упорядкуванні та кодифікації об'ємного масиву правових норм, які часом входять у суперечність між собою, а також залишають значні прогалини права.

Як правильно відмічає Г.Ю. Самусь, "Негативні наслідки для держави і бюджету в цілому можуть мати місце також у разі недосконаlosti самих правових норм, їх відірваності від реальних процесів суспільного виробництва і об'єктивних законів економічного розвитку. Регулюючі функції держави і полягають у тому, щоб своєчасно відслідковувати і припиняти порушення законодавства з фінансових питань, запобігати їм, а також постійно аналізувати практичну дію економічних законів і вносити до них відповідні корективи з метою перекриття каналів, що дозволяють неефективно використовувати державне майно і кошти та уникати належних розрахунків з бюджетом" [2, с. 12].

Тому потрібен аналіз правового забезпечення фінансового контролю в Україні в умовах перехідної економіки, що представляється надзвичайно важливою задачею, яка вимагає постійної і пильної уваги громадськості. Загально прийнято, що систему фінансового контролю складають: загальнодержавний фінансовий контроль, відомчий фінансовий контроль і аудит. Проблеми відомчого фінансового контролю, підвищення його ролі, рівня та значимості, поліпшення якості та ефективності вирішувалися на державному рівні.

Нині система центральних органів виконавчої влади налічує 16 міністерств, 20 комітетів, статус яких прирівнюється до державного, й 11 центральних органів влади зі спеціальним статусом, тобто всього 47 одиниць. У структурі їх створено тільки 36 контрольно-ревізійних підрозділів, у чотирьох - функції відомчого контролю покладено на управління фінансового обліку і звітності, а в сімох - такі підрозділи зовсім відсутні.

Свого часу Кабінетом Міністрів України були прийняті постанови "Про стан дотримання органами державної виконавчої влади вимог щодо забезпечення збереження державного і колективного майна" від 07.12.1995 р., № 987 та "Про заходи щодо поліпшення контрольно-ревізійної роботи в міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади" від 10.07.1998 р., № 1053 та Укази Президента України:

- "Про запровадження режиму жорсткого обмеження бюджетних видатків та інших державних витрат, заходи щодо забезпечення надходжень доходів до бюджету і запобігання фінансовій кризі" від 21.01.1998 р., № 41/98;

- "Про вдосконалення діяльності державних органів. Роботи державних службовців та підвищення ефективності використання бюджетних коштів" від 11.02.2000 р., № 207/2000;

- "Про заходи щодо підвищення ефективності контрольно-ревізійної роботи" від 27.08.2000 р., № 1031/2000;

- "Про зміцнення фінансової дисципліни та запобі-

гання правопорушенням у бюджетній сфері" від 25.12.2001 р., № 1251/2001 [3].

Слід зазначити, що вказані нормативні документи вимагали суттєвого посилення контрольно-ревізійної роботи в системі органів виконавчої влади, її координації з роботою органів державної контрольно-ревізійної служби.

Так, пунктом 4 статті 2 Указу Президента України "Про заходи щодо підвищення ефективності контрольно-ревізійної роботи" від 27.08.2000 р., № 1031/2000, Кабінету Міністрів України доручалось підвищити роль контрольно-ревізійних підрозділів, що діють у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади.

Пунктом 1 статті 4 цього ж указу Головному контрольно-ревізійному управлінню України доручалось забезпечити під час виконання покладених на нього завдань взаємодію, в тому числі щодо планування роботи, обміну інформацією, організації спільних перевірок та ревізій фінансово-господарської діяльності, усунення виявлених порушень, поряд з іншими органами фінансового контролю з контрольно-ревізійними підрозділами, що діють у міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади.

Також, пунктом 4 статті 1 Указу Президента України "Про зміцнення фінансової дисципліни та запобігання правопорушенням у бюджетній сфері" від 25.12.2001 р., № 1251/2001, Уряду доручено вжити заходів, спрямованих на посилення взаємодії між контрольно-ревізійними підрозділами міністерств, інших центральних органів виконавчої влади та органами державної контрольно-ревізійної служби і правоохоронними органами.

З огляду на укази Президента та необхідність нормативного закріплення механізму функціонування контрольно-ревізійних підрозділів центральних органів виконавчої влади, Головки КРУ наприкінці минулого року було розроблено та після погодження із міністерствами направлено до Кабінету Міністрів України проект відповідної постанови, яка була прийнята Кабміном 22.05.2002 р. за № 685 [4, с. 36-37]. Цією постановою затверджено Порядок здійснення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади внутрішнього фінансового контролю. Відповідно, постанова № 1053 втратила чинність.

Серед ключових положень постанови № 685, якими вона в позитивному плані відрізняється від постанови № 1053, слід відмітити наступні:

- керівники контрольно-ревізійних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади є підзвітними Голові Головки КРУ в частині проведення контрольно-ревізійної роботи і складання звітності за її результатами (п.3 постанови);

- під час розроблення та затвердження кошторисів державні секретарі міністерств, міністр оборони, керівники інших центральних органів виконавчої влади повинні передбачати цільові асигнування на матеріально-технічне забезпечення діяльності контрольно-ревізійних підрозді-

лів у межах асигнувань, виділених на утримання відповідних органів (п.4 підп.4 постанови);

- ГоловКРУ надано право заслуховувати на засіданнях колегій інформацію державних секретарів міністерств, керівників інших центральних органів виконавчої влади з питань контрольно-ревізійної роботи з внесенням пропозицій щодо усунення виявлених в ній недоліків (раніше це право мало лише Міністерство фінансів) (п.5 постанови);

- вперше в правовому полі дано визначення внутрішнього фінансового контролю та прописано мету його здійснення (п.1);

- врегульовано механізм проведення перевірок на одних і тих же запланованих об'єктах контролю – вони проводяться одночасно в терміни, визначені органами державної контрольно-ревізійної служби. В разі проведення контрольно-ревізійним підрозділом міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади позапланової ревізії (перевірки), про це за 10 днів до її початку інформується ГоловКРУ (п.3);

- розширене коло контрольних заходів підрозділів внутрішнього фінансового контролю, зокрема в частині перевірки додержання встановленого порядку закупівлі товарів (робіт, послуг) за державні кошти. Інші завдання (не визначені в Порядку) з питань, визначених наказами керівників міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, виконуються відповідно до їх специфіки, але в межах компетенції контрольно-ревізійного підрозділу (п.4 підп.8, 9);

- визначено термін подання до ГоловКРУ щоквартальної звітності за результатами контрольно-ревізійної роботи – до 5 числа місяця, що настає за звітним періодом (п.10).

Необхідно зазначити, що ряд позитивних моментів постанови № 1053 були втрачені та не знайшли свого відображення в постанові № 685. Це стосується вимоги, що порядок організації і проведення ревізій та перевірок фінансово-господарської діяльності підприємств, установ і організацій визначається інструкціями, затвердженими керівниками міністерств, інших центральних органів виконавчої влади за погодженням з ГоловКРУ (п.13 постанови № 1053).

Також у постанові № 685 не врахований цілком зміст пунктів 8 і 9 Положення про відомчий контроль, а саме:

“...У необхідних випадках матеріали передаються відповідним правоохоронним органам...” (п.8);

“Керівник, який призначив ревізію або перевірку, зобов'язаний у тижневий термін розглянути результати ревізії або перевірки і вжити заходів для усунення порушень чи зловживань, відшкодування матеріальних збитків, притягнення до відповідальності винних осіб, усунення причин та умов, що призвели до порушень державної фінансової дисципліни, вжити заходів для запобігання їм. А також забезпечити контроль за виконанням рішень, прийнятих за наслідками ревізії або перевірки” (п.9).

Прийняття постанови № 685 повинно сприяти знач-

ному посиленню ролі відомчого контролю та взаємодії з органами державної контрольно-ревізійної служби.

На виконання постанови Колегією ГоловКРУ від 12.07.2002 р. затверджено постанову “Про стан та основні напрямки взаємодії органів державної контрольно-ревізійної служби з контрольно-ревізійними підрозділами міністерств, інших центральних органів виконавчої влади при проведенні ревізій та перевірок”, якою передбачено розробити ряд документів із координації діяльності підрозділів внутрішнього фінансового контролю, в тому числі:

1) рекомендації щодо уніфікації планів контрольно-ревізійної роботи міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, їх форми, змісту, термінів подання на погодження;

2) механізм погодження кандидатур на посади керівників контрольно-ревізійних підрозділів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади;

3) механізм проведення спільних з підрозділами внутрішнього фінансового контролю ревізій та перевірок;

4) перелік основних положень, які мають міститися в програмах ревізій та перевірок, що проводяться контрольно-ревізійними підрозділами міністерств, інших центральних органів виконавчої влади в частині забезпечення контролю за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів, збереженням державного і комунального майна;

5) порядок координації роботи регіональних органів державної контрольно-ревізійної служби і контрольно-ревізійних підрозділів територіальних органів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади.

Питання сучасного стану відомчого контролю та можливі шляхи його реформування доведені у матеріалах, опублікованих Є.В. Калогою [5, с.41-47], що ґрунтуються на практичному досвіді проведення ревізій (перевірок), визначені основні напрями стратегії та тактики відомчого контролю.

Так, Є.В. Калогою внесені пропозиції щодо реформування відомчого контролю по наступним напрямкам:

- передбачити, щоб у кожному міністерстві до внутрішньої структури контрольно-ревізійної служби обов'язково входили відділи: ревізій та перевірок; економічного аналізу; профілактики економічних правопорушень;

- надати додаткові повноваження контрольно-ревізійної служби щодо перевірки підприємств різноманітних форм власності в межах завдань за програмами ревізій (перевірок) підвідомчих підприємств;

- підвищити відповідальність керівників за результати роботи очолюваних ними галузевих управлінь та за стан справ на підпорядкованих їм підприємствах щодо економічних правопорушень і злочинів, виявлених ГоловКРУ, Державною податковою адміністрацією, прокуратурою.

Взагалі, я згідна з Є.В. Калогою, але :

*По-перше*, на мою думку, відділ профілактики економічних порушень окремо створювати недоцільно, так як

на підставі економічного аналізу вже буде проводитися робота в цьому напрямку

На підставі аналізу відомчої контрольно-ревізійної служби (ВКРС) слід впровадити у практику проведення балансових комісій, усунення причин, які сприяли встановленому порушенню. Маються випадки, коли посадові особи, до яких надходять щоквартальні звіти, визнають наявність порушень лише після перевірок, здійснених ВКРС, а інколи не приймають заходи по усуненню вже виявлених порушень.

На жаль, в постанові № 685 організаційна побудова відомчої контрольно-ревізійної служби не визначена. Тому під час реорганізації міністерств і відомств найбільше потерпає саме ця структура, яка формується за залишковим принципом. Кожна галузь не бажає "виносити сміття" з дому, що в кінцевому результаті відображається на якості контрольно-ревізійної роботи.

По-друге, слід законодавчо закріпити повноваження контрольно-ревізійної служби щодо перевірки підвідомчих підприємств різноманітних форм власності, тому що окремі об'єкти взагалі залишаються поза контролем.

Слід зазначити, що в системі МВС України, ревізії та перевірки проводяться фактично на всіх підвідомчих підприємствах різних форм власності.

По-третє, треба законодавчо закріпити відповідні санкції до посадових осіб, які не вживають заходів до виконання пропозицій за актами ревізій за цільовим та ефективним використанням коштів, повного відшкодування нанесених збитків за рахунок матеріально-відповідальних осіб

Розглянемо питання правового регулювання відомчого контролю на прикладі Міністерства внутрішніх справ України, що регулюється відповідною інструкцією, затвердженою наказом Міністра 14.04.2003 р. на виконання постанови Кабінету Міністрів України від 22.05.2002 р за № 685.

Даний вид контролю організується і здійснюється начальниками головних управлінь, самостійних управлінь і відділів МВС України, ГУМВС України в Криму, м. Києві та Київській області, УМВС України в областях, м. Севастополі та на транспорті, реалізуючими свої розпорядницькі функції у використанні фінансових і матеріальних ресурсів.

Предметом відомчого контролю є дотримання нормативно-правового регулювання фінансової, господарської, виробничої й іншої діяльності в системі Міністерства.

Основні напрямки відомчого фінансового контролю пов'язані з здійсненням нагляду за:

- законним використанням матеріальних, трудових і фінансових ресурсів;
- наявністю і рухом майна;
- формуванням достовірної і повної інформації про фінансові результати діяльності підрозділів Міністерства, необхідної для оперативного керівництва і керування, організації роботи з профілактики безгосподарності, нестачі і розкрадань коштів і матеріальних цінностей.

Серед основних задач відомчого контролю можна виділити наступні:

- перевірка дотримання в системі МВС України законодавчих і інших правових актів держави, відомчих нормативних актів МВС України з питань фінансово-господарської діяльності;

- контроль за використанням засобів державного і місцевого бюджетів, а також наявних позикових засобів, майна, матеріальних і трудових ресурсів;

- виявлення і профілактика випадків розкрадання і нестачі коштів і матеріальних цінностей, їхнього псування, утрат, безгосподарності, інших негативних явищ у фінансово-господарській діяльності, розробка пропозицій по усуненню умов і причин, що їх породжують, уживання заходів до відшкодування винними заподіяного збитку;

- розробка пропозицій по більш ефективній і ощадливій витраті фінансових, матеріальних і інших ресурсів, скороченню непродуктивних витрат і втрат;

- контроль за законністю і правильністю документального оформлення господарських операцій, постановки і ведення бухгалтерського обліку, вірогідністю звітності про результати фінансово-господарської діяльності.

Недостатнє, в порівнянні з потребою, фінансування, труднощі в забезпеченні підрозділів системи МВС України грошовими і матеріальними засобами вимагають суворої економії фінансових ресурсів, їх раціональної витрати, посилення відомчого фінансового контролю і подальшого його удосконалення.

Треба зазначити, що Міністерством внутрішніх справ України приймаються різносторонні заходи по підвищенню ефективності відомчого фінансового контролю. Регулярно готуються та направляються на місця директиви та вказівки Державного секретаря Міністерства внутрішніх справ України, ці питання постійно розглядаються на колегіях та нарадах МВС України, розробляються комплексні заходи по забезпеченню раціонального використання бюджетних асигнувань і матеріальних цінностей, їх збереження, вдосконалення стилю і методів їх роботи, приділяється велика увага профілактиці зловживань.

Отже, основним питанням, що стає на порядок денний, є формування правової бази цілісної системи фінансового контролю. Після того, як буде прийнятий Закон України "Про фінансовий контроль в Україні", проект якого подано на розгляд до Кабінету Міністрів України, буде також урегульоване і питання щодо статусу органів відомчого фінансового контролю.

Даний законопроект повинен відповідати ряду вимог:

- відповідати принципам регулювання даного типу правовідносин, які встановлені Конституцією України;

- не входити у протиріччя з іншими законодавчими актами, бути максимально інтегрованим в загальну законодавчу базу даної галузі права та не створювати додаткових колізій;

- відображати стратегічні настанови вищого політичного керівництва країни по перетворенню суспільних відносин у сфері економіки та управління;

- враховувати та закріплювати позитивний досвід, який був нагромаджений реальною практикою діяльності суб'єктів регульованих правовідносин

Верховенство принципів права має стати головною ознакою нової системи фінансового контролю "та перпоною для тих, хто хотів би використати органи фінансового контролю в цілях, що не мають нічого спільного з державними та народними інтересами. Нова система фінансового контролю має стати цілісною з органічно взаємопов'язаними органами та суб'єктами. Це дозволить уникнути дублювання функцій та суб'єктів фінансового контролю, розмежувати їх компетенцію та налагодити взаємодію" [6, с.22].

Ухвалення нового законопроекту стало б важливим кроком у зміцненні основ правової держави, здійсненні адміністративної реформи.

#### ЛІТЕРАТУРА

1. Конституція України. Прийнята на п'ятій сесії Вер-

*Надійшла до редакції 13.06.2003*

БОРЕЦ Л.В. ОСОБЕННОСТИ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ВЕДОМСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В УКРАИНЕ

На примере системы МВД Украины рассмотрены особенности правового регулирования и осуществления финансового контроля в государстве.

\*\*\*

BORETS L.V. FEATURES OF LEGAL REGULATION OF THE DEPARTMENTAL FINANCIAL CONTROL IN UKRAINE

On an example of system of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine features of legal regulation and realization of the financial control in the state are considered.



**В.С. ВЕНЕДИКТОВ**

*докт. юрид. наук, проф.*

*Національний університет внутрішніх справ*

УДК 349.3-057.36

## ПРАВОВЕ СТИМУЛЮВАННЯ ПРАВОМІРНОЇ СЛУЖБОВО-ТРУДОВОЇ ПОВЕДІНКИ ПРАЦІВНИКІВ ОВС

Розглянуті зміст, значення та форми стимулювання правомірно-трудоваї поведінки особового складу органів системи Міністерства внутрішніх справ.

В механізмі регуляції правомірної поведінки персоналу органів внутрішніх справ норми права займають особливе місце і мають важливе значення. По-перше, в них відображаються об'єктивні потреби суспільства, колективу, групи, індивіда. По-друге, в них закріплюються можливості і офіційні шляхи, засоби та способи набуття тих або інших матеріальних і моральних благ

ховної Ради України 28 червня 1996 р. // Агентство "Книга Пам'яті України". -1996. -80 с.

2. Самусь Г.Ю. Эффект буде відчутним, якщо постійно вдосконалювати аналітичну роботу і звітність в діяльності органів ДКРС // Фінансовий контроль. -1999. -№ 4.

3. Довідник працівника державної контрольно-ревізійної служби. -Т.1. -К.: Дія, 2001.

4. Постанова Кабінету міністрів України "Про здійснення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади внутрішнього фінансового контролю" від 22.05.2002 р., № 685 // Фінансовий контроль -2002. -№ 4.

5. Калюга Є.В. Сучасний стан відомчого контролю та можливі шляхи його реформування // Фінансовий контроль. -2002. -№ 2.

6. Кравченко В.І. Нова організація фінансового контролю як важлива складова адміністративної реформи. // Фінансовий контроль. -1999. -№ 4.