

ОВД – открытое коллегиальное рассмотрение проблемных вопросов. Вместо того, чтобы, по плану игрока, копнуть недовольство положением дел в подразделении, а потом внезапно разразиться оргвыводами по чужому сценарию, руководитель может сорвать игру, прояснив ситуацию с самого начала. Для этого достаточно продублировать сепаратное обсуждение, поставившее вопрос, в кругу всех заинтересованных лиц, с рассмотрением встречных претензий и альтернативных оценок. Невозможность для игрока остаться в тени резко снижает эффект его деструктивной деятельности.

Составляющей корпоративной культуры органов внутренних дел является комплексная система социально-правовой защиты ее персонала. Государство гарантирует работникам милиции социальную защиту – льготы при проезде в транспорте, распределении жилья, установлении квартирных телефонов, устройстве детей в дошкольные учреждения, решении вопросов социально-бытового обеспечения в порядке, предусмотренном законодательством Украины.

В систему социально-правовой защиты персонала милиции входит: обеспечение гражданских прав и свобод; материальное обеспечение работников ОВД и членов их семей (зарплата, жилье, льготы и т.п.); реальная правовая защита от угроз жизни и здоровью; медицинское обслуживание и санаторно-курортное оздоровление; пенсионное обеспечение и государственное страхование; юридические гарантии порядка рассмотрения служебно-трудовых споров. Все это способствует повышению профессионального уровня персонала и в целом – эффективности деятельности милиции. Однако современное состояние социально-правовой защиты работников органов

внутренних дел Украины является болезненным вопросом. Очень уж часто возникали попытки лишить милицию тех льгот, которыми она пользуется.

Таким образом, корпоративная культура органов внутренних дел, как доминирующая система ценностей и практик имеет непосредственную связь с процессом профессионализации работников милиции, причем на всех его этапах, начиная с первичной профессиональной адаптации до формирования высокого профессионального мастерства.

Сегодня крайне важным является внедрение в систему внутриведомственных отношений ОВД приоритета общепризнанных ценностей, связанных с потребностями, интересами, свободами и правами граждан, организация целенаправленной культурно-просветительской и воспитательной работы с персоналом, социальное обеспечение, интеллектуальное развитие и нравственное совершенствование личности работника ОВД, формирование правового мировоззрения и практическое усвоение элементов правоохранительной деятельности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бандурка О.М. та ін. Партнерські взаємовідносини між населенням та міліцією: Підручник. –Х.: Нац. ун-т внутр. справ, 2003. –208 с.
2. Спивак В.А. Корпоративная культура. –СПб.: Питер, 2001. –246 с.
3. Колпаков В. Корпоративная культура и человек // Персонал. –2002. –№ 2. –С.39-41.

Поступила в редколлегию 29.04.2005

БЕСЧАСТНИЙ В.М. КОРПОРАТИВНА КУЛЬТУРА ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ, ЯК ФАКТОР ПРОФЕСІОНАЛІЗАЦІЇ ПЕРСОНАЛУ

Проведений аналіз сформованої практики внутрішньо-службових відносин і системи цінностей у міліції, а також взаємозв'язку корпоративної культури із процесом професіоналізації персоналу.

BESCHASTNIJ V.N. CORPORATE CULTURE OF LAW-ENFORCEMENT ORGANS, AS THE FACTOR PROFESSIONALIZING OF STAFF

Analysis of existing practice of inner relations and the system of values in militia, as well as the links of corporate culture with the process of staff's professionalizing.

УДК 341.233.1+354.31(477)

Л.В. БОРЕЦЬ, канд. юрид. наук, доц.

Національна академія державної податкової служби України

ХАРАКТЕРИСТИКА СТАНУ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВІДОМЧОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ В СИСТЕМІ МВС УКРАЇНИ

Розглянуті правові джерела у сфері регулювання внутрішнього фінансового контролю в системі МВС України.

Питання правового регулювання відомчого фінансового контролю в системі МВС України є одним з найменш досліджених у науковому плані. Разом із тим, бра-

кує фундаментальних комплексних досліджень правового регулювання відносин з відомчого фінансового контролю бюджетних установ щодо визначення статусу контроль-

но-ревізійного підрозділу міністерств та інших центральних органів виконавчої влади та конкретизації контрольної компетенції. Вагомість зазначених проблем, необхідність їх вирішення та актуальність зумовили вибір теми дослідження.

Це питання тією чи іншою мірою досліджували Л.К. Воронова, М.П. Кучерявенко, Л.А.Савченко, Л.М. Доля, С.Т. Кадькаленко, Р.А. Каложний, О.А. Кузьменко та інші. Але їхні дослідження більше торкалися організації в цілому фінансового контролю та його спеціальних видів – податкового та бюджетного. Питання стосовно організації діяльності фінансового контролю в системі МВС досі залишаються поза увагою вчених-правознавців.

Проголошення незалежності України поклато початок розбудови національної правової держави, що вимагає належного наукового забезпечення, поміркованої апробації та виваженості в оцінках. На це вказує і О.Н. Горбунова, коли підкреслює важливість достатнього правового забезпечення в умовах правової держави [1, с.34]. Характер зв'язків держави і механізму правового регулювання обумовлений нерозривним зв'язком між державою і правом. Саме держава як апарат політичної влади здійснює через свої органи правотворчу, правозастосовчу і правоохоронну діяльність.

Основною структуроутворюючою ланкою правової системи є система права, яка здійснює структурно організований вплив права на суспільні відносини, визначає особливості конкретної національної правової системи. Система права є історичним утворенням. Кожному історичному типу права була притаманна своя система права, свій поділ на системні підрозділи. Так, у римському праві існував поділ права на приватне і публічне, ранньофеодальне право поділялося на денне, церковне, доменіальне та міське право. Надмірна диференціація системи права та ігнорування об'єктивних процесів інтеграції її складових елементів, а так само і галузей права, стали причиною недосконалості і незбалансованості як окремих галузей права, так і всієї системи права в цілому, що особливо яскраво виявляється в системі законодавства України.

Збереглася тенденція, властива радянському законодавству, коли законодавчі акти співвідносяться з підзаконними в пропорції 4,6 % до 95,4 %. Потребують прийняття нові кодекси України, не реалізованою залишається Постанова Верховної Ради України "Про підготовку до видання Зводу законів України" від 5.03.1998 р. Складна ситуація залишається і в галузі фінансового права - тоді як конституційне законодавство налічує 650 діючих в Україні законів, бюджетно-фінансові відносини врегульовані 230 законами [2, с.34]. Розглянемо докладніше систему фінансового права і фінансовий контроль як його інститут.

Традиційно фінансовий контроль визначається як інститут фінансового права, що відносять до загальної, чи особливої її частини. Деякі вчені вважають, що у зв'язку з тим, що фінансовий контроль здійснюється в конкретних галузях фінансової діяльності, його треба розглядати в контексті особливої частини фінансового права. Тобто, у цьому випадку цей правовий інститут діє у сфері оподаткування, бюджетній, страхування, кредитування. Отже, контроль повинен здійснюватись відповідними службами.

Враховуючи всеохоплюючий характер фінансового

контролю, його зростаючу роль в умовах формування ринку як найбільш важливої функції управління фінансами, ми можемо говорити про особливу роль фінансового контролю. Важливість суспільних відносин, що складаються при цьому і необхідність їх врегулювання правом, обумовлено виділення названих фінансово-правових норм у підгалузю фінансового права. У зв'язку з цим, стає виправданою думка про особливість цієї підгалузі, що спирається на твердження, яке передбачає, що це єдина підгалузь фінансового права, яка має складну структуру, оскільки складається, в свою чергу, із фінансово-правових норм, що регулюють організацію та порядок проведення, загальні цілі, задачі і принципи здійснення фінансового контролю, характеристику його форм і методів. Фінансово-правові норми, які регламентують проведення фінансового контролю в різних сферах фінансової діяльності і завдяки цьому розкривають специфічні цілі, задачі, зміст, викладені в спеціальних нормативних актах (в податковому законодавстві, Бюджетному кодексі України, банківському, страховому, валютному законодавстві), а також норми, що встановлюють правовий статус контрольних органів у певній сфері фінансової діяльності, включаються у відповідні інститути фінансового права.

Таким чином, структура підгалузі фінансового права фінансового контролю складна і розгалужена. Норми, що його складають, носять всеохоплюючий, все пронизуючий характер і знаходять своє місце як в загальній, так і в особливій частині фінансового права, та можуть класифікуватися за:

- цілями і задачами здійснення фінансового контролю в конкретній сфері фінансової діяльності;
- об'єктами (змісту чи напрямку його здійснення);
- формами і методами;
- органами, на які покладено його проведення (при цьому необхідно врахувати їх правовий статус і повноваження);

Здійснення певних видів фінансового контролю визначається відповідними нормативними актами, тобто існують "власні" джерела права. Норми фінансового права, що стосуються фінансового контролю, знайшли своє відображення в міжнародному законодавстві.

У найбільш загальному вигляді таке відображення втілене у Лімській декларації 1977 року, прийнятій на IX Конгресі INTOSAI – міжнародної організації, яка об'єднує незалежні державні органи фінансового контролю (далі – НОФК) 174 країни світу [3]. Декларація включає загальноприйняті принципи фінансового контролю НОФК до яких відносяться:

1. Інституційна незалежність НОФК. В абсолютній більшості держав проголошується у Конституціях країн, а також конкретно регулюється відповідним законодавством.

2. Фінансова незалежність НОФК. Є основною умовою для самостійної роботи. Надання коштів для фінансування видатків на кадрове та матеріальне забезпечення незалежного органу однозначно регулюється відповідними законами країн.

3. Персональна незалежність аудиторів-контролерів. Важливу роль у реалізації цього принципу відіграє механізм набуття членства в Рахунковій палаті, тому всі закони про Рахункові палати зарубіжних країн містять положення

про призначення та зняття з посади Голови Рахункової палати та членів Рахункової палати. Щоб підкреслити незалежність НОФК від виконавчої влади, яка повинна контролюватися ним, у більшості законів передбачається, що ці особи обираються і звільняються з посади парламентом.

4. Власна відповідальність НОФК за програму перевірок. Незалежність НОФК від законодавчої та виконавчої влади, насамперед, виявляється в процесі вибору тем для фінансових перевірок та їх здійснення. Складання планів перевірок знаходиться у винятковій компетенції Рахункових палат, що не підкоряються вказівкам проводити, чи не проводити певні перевірки, чи змінювати їхню мету, об'єкт тощо.

5. Достатність повноважень на отримання інформації. У всіх країнах необхідною умовою для ефективної роботи НОФК є законодавчо закріплене право на отримання інформації для забезпечення дієвого фінансового контролю.

6. Право на вжиття заходів. Повага до НОФК забезпечується, як мінімум, можливістю доступу до компетентних органів, що повинні вживати відповідні заходи до порушників. У деяких країнах Рахунковим палатам законодавчо надається право судових органів, наприклад, у Франції.

Незавершеність формування правової бази державного фінансового контролю в Україні призвела до того, що нині у Рахунковій палаті – своя контрольна компетенція, у Національного банку – своя, у Державної податкової служби – теж власна.

Серед міжнародних правових джерел у сфері фінансового контролю також необхідно виділити і такі базові документи INTOSAI у сфері аудиту державних фінансів, як Кодекс етики, Стандарти аудиту і Керівні принципи стандартів внутрішнього контролю. З позицій тематики дослідження особливого значення набуває дослідження останнього міжнародно-правового джерела.

У цьому, принциповому для формування національних систем фінансового контролю, документі визначаються загальний огляд концепцій, цілей та стандартів внутрішнього, тобто синонімічно-відомчого фінансового контролю. Наголошується, що внутрішній контроль є інструментом управління, що дозволяє керівництву перевірити, наскільки досягнуті поставлені ним цілі. Таким чином, саме керівництво є відповідальним за належну організацію та ефективність підрозділу внутрішнього контролю. Також у цьому акті визначені: 1) загальні стандарти внутрішнього контролю: належні гарантії, позиція прийняття, чесність і компетентність, оцінювання контролю; 2) деталізовані стандарти внутрішнього контролю: документація, швидка та належна реєстрація операцій та подій; погодження і виконання операцій та заходів; розподіл повноважень; нагляд; відповідальність та доступ до джерел інформації. Перелічені стандарти можна застосувати в усіх органах державно-управлінського апарату. Вони встановлюють також і практичні критерії, що використовуються контролерами в момент перевірки підрозділу внутрішнього контролю.

Підрозділ внутрішнього контролю визначається як такий, що відтворює перспективи та плани розвитку організації. Особливої уваги, з нашої точки зору, у цьому акті заслуговує запропонована класифікація внутрішнього

контролю залежно від ролі, яку він відіграє в структурі організації, що дозволяє розділити його за наступними загальними видами:

- контроль управління;
- адміністративний контроль;
- контроль обліку (бухгалтерський).

Також внутрішній контроль класифікується відповідно до виконуваних ним функцій:

- попередження помилок;
- виявлення помилок;
- виправлення виявлених помилок;
- зміну недосконалих видів контролю у випадках високого ризику втрат та необхідності додаткових контрольних заходів.

Здійснивши аналіз міжнародних правових джерел у сфері правової регламентації відомчого фінансового контролю, розглянемо стан національного законодавства. Відомчий контроль як особливий вид фінансового контролю у правовому просторі регламентується законодавчими актами, указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України, на основі яких розробляються накази, внутрішні інструкції відповідними міністерствами, відомствами, на які покладено його здійснення. В такому підпорядкуванні підзаконних актів законодавчим у сфері фінансового контролю проявляється правозастосовча діяльність державних органів. Правозастосування стає необхідним тоді, коли виникнення суб'єктивних прав та юридичних обов'язків наявності лише норми права недостатньо і виникає потреба у виданні відповідними державними органами додаткових актів, що надають дієвості механізму правового регулювання.

Питання правового регулювання відомчого контролю в науковій літературі практично не висвітлювалися, що вплинуло на дійсний фактичний стан контролю в міністерствах, відомствах та інших центральних органах виконавчої влади (в т.ч. і в МВС України).

Проведення фінансового контролю у відомствах, міністерствах регулюється постановою Кабінету Міністрів України від 22.05.2002 р. за № 685 "Про здійснення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади внутрішнього фінансового контролю". У відповідності з нею, керівник контрольно-ревізійного підрозділу МВС України призначається державним секретарем міністерства за погодженням з міністром внутрішніх справ та Головним контрольно-ревізійним управлінням. Керівник контрольно-ревізійного підрозділу МВС України входить до складу колегії МВС України і підпорядковується безпосередньо державному секретарю МВС України, а також є підзвітним Голові Головного контрольно-ревізійного управління в частині проведення контрольно-ревізійної роботи і складання звітності за її результатами. Головне контрольно-ревізійне управління здійснює координацію та методичне керівництво контрольно-ревізійною роботою в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, а також контроль за її станом.

Наступним важливим нормативно-правовим актом, який регламентує відомчий фінансовий контроль, є "Порядок здійснення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади внутрішнього фінансового контролю", затверджений означеною постановою Кабінету Міністрів України. Необхідно наголосити, що саме в

цьому акті дається дефінітивне визначення внутрішнього фінансового контролю – це діяльність контрольно-ревізійних підрозділів, спрямована на забезпечення міністерств, інших центральних органів виконавчої влади достовірною інформацією про використання об'єктами контролю фінансових ресурсів, оцінку ефективності їхньої господарської діяльності, виявлення і запобігання в ній відхиленням, що перешкоджають законному та ефективному використанню майна і коштів, розширеному відтворенню виробництва.

Аналізуючи це визначення, ми приходимо до наступних висновків: по-перше, внутрішній фінансовий контроль у законодавця синонімічно асоціюється з відомчим фінансовим контролем, оскільки у назві ряду нормативно-правових актів поєднуються словосполучення “контроль міністерств, інших органів центральної виконавчої влади” та “внутрішній фінансовий контроль”, які за юридичною логікою по-різному визначають одне й те ж поняття – відомчий фінансовий контроль; по-друге, оскільки законодавець у цьому визначенні підкреслює як мету внутрішнього контролю – оцінку ефективності господарської діяльності підконтрольними об'єктами, то абсолютно аргументовано можливо застосовувати, також, і розширене поняття відомчого фінансово-господарського контролю. Серед науковців позицію саме фінансово-господарського контролю відстоює Є.В. Калюга у монографії “Фінансово-господарський контроль у системі управління” [4, с.29].

Метою здійснення внутрішнього фінансового контролю є:

- перевірка фінансово-господарської діяльності, цільового та ефективного використання бюджетних коштів та збереження державного майна, економного використання фінансових і матеріальних ресурсів, виконання планових завдань, достовірності ведення бухгалтерського обліку;
- забезпечення усунення порушень фінансової дисципліни, відшкодування заподіяних збитків;
- вжиття заходів до запобігання фінансовим порушенням.

Внутрішній фінансовий контроль здійснюється контрольно-ревізійними підрозділами комплексно у формі ревізій (перевірок) на підставі складених на півріччя та погоджених з ГоловокРУ планів роботи. Позапланові ревізії і перевірки проводяться за наказом Міністра внутрішніх справ. Про початок проведення позапланової ревізії (перевірки) ГоловокРУ інформується міністерством за 10 днів до її початку.

Контрольно-ревізійний підрозділ міністерства перевіряє:

- 1) обґрунтованість бюджетних запитів, дотримання фінансово-бюджетної, кошторисної дисципліни, збереження і цільове використання бюджетних коштів та коштів державних цільових фондів;
- 2) збереження і використання державного майна;
- 3) ефективність використання матеріальних і фінансових ресурсів, своєчасність документального оформлення господарських операцій, повноту виявлення та мобілізації внутрішньогосподарських резервів, причини непродуктивних витрат і втрат;
- 4) правильність ведення бухгалтерського обліку та фінансової звітності;
- 5) стан виконання заходів, спрямованих на усунення

недоліків, виявлених попередньою ревізією (перевіркою).

Вважаємо, що до об'єктів контрольної діяльності Контрольно-ревізійного підрозділу міністерства також необхідно віднести і законність здійснення операцій, у зв'язку з чим пропонуємо доповнити “Порядок здійснення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади внутрішнього фінансового контролю” пунктом 4.10 «Законність здійснення операцій».

Розглянемо компетенцію посадових осіб контрольно-ревізійного підрозділу міністерства:

- перевіряти на об'єктах контролю результати виконання планів, кошторисів, грошові, фінансові, бухгалтерські та інші документи, наявність коштів і цінностей, а у разі виявлення підривок та інших зловживань – вилучати необхідні документи на термін до закінчення ревізії (перевірки), залишаючи у справі акт вилучення та копії або реєстри вилучених документів;

- перевіряти правильність списання сировини, палива, інших матеріальних цінностей, спожитої тепло- та електроенергії на витрати, списання відходів;

- вимагати від керівника об'єкта контролю проведення інвентаризації основних фондів, товарно-матеріальних цінностей, перевірки наявних коштів і розрахунків, у разі потреби опечатувати каси і касові приміщення, склади, комори, сховища, архіви;

- одержувати від посадових осіб об'єктів контролю письмові пояснення з питань, що виникають під час проведення ревізій (перевірок).

Термін проведення ревізії (перевірки) не повинен перевищувати 30 робочих днів. Акти ревізій і довідки про перевірку подаються керівнику міністерства, і з його дозволу - ГоловокРУ на його обґрунтовану вимогу. Необхідно зазначити, що керівник контрольно-ревізійного підрозділу бере участь у підготовці нормативно-правових актів міністерства, якими регламентується порядок використання фінансових і матеріальних ресурсів.

Відомчий фінансовий контроль у системі МВС України регулюється відповідною інструкцією, затвердженою наказом Міністра в 2003 році і погодженою з Головним контрольно-ревізійним управлінням України (наказ від 05.11.2003 р. № 392) на виконання розглянутої постанови Кабінету Міністрів України від 22.05.2002 р. за № 685. Цей наказ затверджує в органах внутрішніх справ Порядок організації внутрішньовідомчого контролю та проведення контрольних заходів в органах і підрозділах внутрішніх справ.

Відомчий фінансовий контроль в органах внутрішніх справ організується і здійснюється начальниками головних управлінь, управлінь і відділів МВС України, ГУМВС України в Криму, м. Києві та Київській області, УМВС України в областях, м. Севастополі та на транспорті, що реалізують свої розпорядницькі функції у використанні фінансових і матеріальних ресурсів. Його предметом є фінансова, господарська, виробнича й інша діяльність, дотримання нормативно-правового її регулювання в системі міністерства. Основні напрямки відомчого фінансово-го контролю пов'язані зі здійсненням нагляду за:

- законним використанням матеріальних, трудових і фінансових ресурсів;
- наявністю і рухом майна;
- формуванням достовірної і повної інформації про фі-

нансові результати діяльності підрозділів Міністерства, необхідної для оперативного керівництва і керування, організації роботи з профілактики безгосподарності, нестачі і розкрадань коштів та матеріальних цінностей.

Серед основних завдань відомчого фінансового контролю в системі МВС України 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 коштів державного і місцевого бюджетів, а також наявних позикових ресурсів, майна, матеріальних і трудових ресурсів;
- виявлення і профілактика випадків розкрадання і нестачі коштів та матеріальних цінностей, їхнього псування, втрат, безгосподарності, інших негативних явищ у фінансово-господарській діяльності, розробка пропозицій з усунення умов і причин, що їх породжують, вживання заходів до відшкодування винними заподіяного збитку;
- розробка пропозицій з метою більш ефективного і ощадливого використання фінансових, матеріальних та інших ресурсів, скороченню непродуктивних витрат і втрат;
- контроль за законністю і правильністю документального оформлення господарських операцій, постановки і ведення бухгалтерського обліку, обґрунтованістю звітності про результати фінансово-господарської діяльності.

Для запобігання дублювання перевірок органи відомчого фінансового контролю координують свою роботу з органами державної контрольно-ревізійної служби, які надають їм організаційно-методичну допомогу і, в разі потреби, організують з ними та іншими контролюючими органами ревізії та перевірки. З метою зменшення тиску з боку контролюючих органів на підрозділи та установи МВС України забороняється здійснення перевірок, якщо термін проведення попередніх контрольних заходів цими ж органами з тих же питань менший за один рік (365 календарних днів), або вже здійснені контрольні заходи іншими суб'єктами державного фінансового контролю з тих самих питань та за період, що підлягає контролю.

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.

Необхідно зазначити, що Міністерством внутрішніх справ України вживаються різносторонні заходи для підвищення ефективності відомчого фінансового контролю. Регулярно готуються та направляються на місця директиви та вказівки міністра внутрішніх справ України, ці питання постійно розглядаються на колегіях та нарадах МВС України, розробляються комплексні заходи із забезпечення раціонального використання бюджетних асигнувань і матеріальних цінностей, їх збереження. Тим паче, що такі вимоги продиктовані часом та знайшли своє відображення в Указі Президента України від 27.08.2000 р. № 1031 "Про заходи щодо підвищення ефективності контрольно-ревізійної роботи".

На щорічних нарадах Головним контрольно-ревізійним управлінням України з керівниками контроль-

но-ревізійних служб міністерств, інших центральних органів виконавчої влади систематично обговорюються питання, щодо поліпшення діяльності контрольно-ревізійних служб міністерств, вдосконалення стилю і методів їх роботи, підкреслювалось, що необхідно приділяти велику увагу профілактиці зловживань.

Відомо, що свого часу роль контрольно-ревізійних підрозділів міністерств була зведена нанівець, що завдало державі великих збитків. Ось чому Кабінет Міністрів у липні 1998 р. змушений був прийняти постанову "Про заходи щодо поліпшення контрольно-ревізійної роботи в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади" № 1053, яку потім було удосконалено постановою № 685 (про неї було згадано раніше).

У постанові № 685 на відміну від постанови № 1053 надається право керівникам контрольно-ревізійних підрозділів брати участь у підготовці нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, якими регламентується порядок використання фінансових і матеріальних ресурсів, а також встановлюється обов'язок подання контрольно-ревізійними підрозділами Головкиру щоквартально до 5 числа місяця, що настає за звітним періодом, звітності та узагальненої інформації про виявлені факти порушень фінансової дисципліни та вжиття заходів щодо їх усунення. Значною перевагою нової постанови також стало закріплення в законодавстві визначення внутрішнього фінансового контролю, що дозволяє зрозуміти не тільки суть цього поняття, але і визначити межі діяльності контролюючих органів.

Відомчий контроль для забезпечення своїх безпосередніх завдань спирається на інформацію, яка формується у фінансових відділах (бухгалтеріях) певного міністерства чи відомства (у нашому випадку в підрозділах та установах МВС). Результати ревізії чи перевірки – це вже та інформація, яка подається на розгляд керівників відповідних підрозділів МВС.

"Караючою" та фіскальною функцією відомчі контролюючі органи не наділені. За законом вони покладені на органи прокуратури, судові, дізнання, а також на органи ДПС, митниці та Державну контрольно-ревізійну службу України (ДКРСУ). Виникає закономірна необхідність співпраці різних органів виконавчої влади, відомств, міністерств з приводу фінансового контролю. Треба наголосити, що статус контрольно-ревізійних підрозділів міністерств та інших центральних органів виконавчої влади законодавчо не встановлений. Проте, виходячи зі змісту постанови № 685 – контрольно-ревізійний відділ повинен підпорядковуватися міністерству чи іншому центральному органу виконавчої влади і бути підзвітним Головкиру. Керівники контролюючих підрозділів призначаються керівником (державним секретарем) за погодженням з Головкиру.

Таким чином, з цього можна дійти висновку, що контрольно-ревізійні відділи, які створені у структурі МВС України, уповноважені тільки викривати неправильне, недоцільне використання бюджетних коштів та невірне оформлення господарських операцій. При виявленні злочинної діяльності вони зобов'язані передавати матеріали правоохоронним органам, а в результаті виявлення всіх ознак безвідповідального ставлення посадових осіб до ведення бухгалтерського обліку та складання фінансової

звітності рекомендувати керівнику підрозділу застосувати дисциплінарні, а уповноваженим органам - відповідні санкції адміністративного характеру.

Відомчий, як і внутрішньогосподарський контроль, мають спільну рису. Вони надають керівнику установи інформацію про стан ведення господарської діяльності, раціональне використання фінансових ресурсів. На підставі цих даних керівник приймає управлінські рішення. Але є і суттєва різниця – ведення внутрішньогосподарського контролю не обов'язкове, тобто носить рекомендаційний характер, а в ефективності здійснення відомчого фінансового контролю зацікавлена держава тому, що така ефективність постає гарантом фінансової стабільності держави і повноцінного функціонування її апарату.

Головне контрольно-ревізійне управління відповідно до статті 4 Указу Президента України від 25.12.2001 № 1251 "Про зміцнення фінансової дисципліни та запобігання правопорушенням у бюджетній сфері" та, керуючись статтею 1 Указу Президента України від 27.08.2000 № 1031 "Про заходи щодо підвищення ефективності контрольно-ревізійної роботи", розробило і затвердило наказом від 09.08.2002 № 168 "Стандарти державного фінансового контролю за використанням бюджетних коштів, державного і комунального майна", до яких відносяться:

1. Терміни, які вживаються в Стандартах державного фінансового контролю.
2. Планування державного фінансового контролю.
3. Організація та виконання контрольних заходів.
4. Документування результатів та формування матеріалів контрольних заходів, порядок їх опрацювання і використання.
5. Здійснення контрольних заходів в умовах електронного зберігання і обробки інформації, яка підлягає дослідженню.
6. Оцінка стану внутрішнього фінансового контролю.
7. Попередження правопорушень з боку суб'єктів державного фінансового контролю та їх посадових осіб.
8. Оприлюднення результатів державного фінансового контролю.

Зазначені Стандарти розроблено з метою приведення контрольно-ревізійної роботи в міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади до єдиних норм і правил для створення дієвого механізму протидії правопорушенням і зловживанням у сфері використання бюджетних коштів, державного і комунального майна. Ці Стандарти були запроваджені відповідним наказом МВС України № 1105 від 28.10.2002 р. і стали основою для проведення ревізій та перевірок на підвідомчих МВС України об'єктах.

Очевидно, що для підвищення ефективності відомчого фінансового контролю необхідна взаємодія з працівниками державної контрольно-ревізійної служби. Координація діяльності суб'єктів державного фінансового контролю повинна забезпечувати:

- запровадження нових підходів до здійснення фінансового контролю з урахуванням завдань і функцій системи МВС;
- запобігання виникненню під час здійснення контрольних заходів правових, адміністративних, економічних та організаційних перешкод;
- мінімально можливий рівень втручання державних органів у діяльність суб'єктів господарювання, в тому числі шляхом здійснення одночасних або спільних контрольних заходів;
- максимальну ефективність заходів щодо запобігання вчиненню фінансових правопорушень та їх викриття і притягнення винних у їх скоєнні осіб до відповідальності.

Підсумовуючи вище викладене, вважаємо, що основним питанням у сучасних умовах є формування якісної і системної правової бази у сфері відомчого фінансового контролю. З прийняттям Закону України "Про державний фінансовий контроль в Україні", проект якого подано на розгляд до Кабінету Міністрів України, буде визначено єдиний статус органів відомчого фінансового контролю і їх компетенцію, а також правовий порядок взаємодії не лише з ДКРСУ, а також і з Рахунковою палатою України, яка виходячи з її компетенції, здійснює комплексні ревізії і перевірки міністерств, в тому числі спільно з ДКРСУ.

ЛІТЕРАТУРА

1. Горбунова О.Н. Проблемы совершенствования основных финансово-правовых институтов в условиях перехода России к рынку: Автореф. дис... докт. юрид. наук. -М., 1996. -27 с.
2. Опришко В. Ф. Систематизація законодавства України – новий етап його вдосконалення (теоретичні та практичні проблеми) // Конституція України та проблеми систематизації законодавства: Зб. наук. праць. -1999. -Вип.5. – С.6-7.
3. Лимская Декларация руководящих принципов контроля // Правовое регулирование государственного финансового контроля в зарубежных странах. -М.: Прометей, 1998. -78 с.
4. Калюга Є.В. Фінансово-господарський контроль у системі управління. -К.: Ельга Ніка-Центр, 2002. -360 с.

Надійшла до редколегії 21.03.2005

БОРЕЦЬ Л.В. ХАРАКТЕРИСТИКА СОСТОЯНИЯ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ ВЕДОМСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В СИСТЕМЕ МВД УКРАИНЫ
Рассмотрены правовые источники в сфере регулирования внутреннего финансового контроля в системе МВД Украины.

BORETS L.V. CHARACTERISTIC CONDITION OF NORMATIVE-LEGAL MAINTENANCE OF THE DEPARTMENTAL FINANCIAL CONTROL IN SYSTEM OF THE UKRAINE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS
Legal sources in sphere of regulation of the internal financial control in system of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine are considered.