

Вип.23. -С.267-271.

10. Логвиненко М.І. Законодавчі засади права громадян на вільні зібрання // Вісник Нац. ун-ту внутр. справ. - 2001. -№ 15. -С.228-234.

11. Логвиненко М.І. Основні форми реалізації права громадян на свободу маніфестацій // Вісник Нац. ун-ту внутр. справ. -2001. -№ 16. -С.142-148.

12. Закон України «Про об'єднання громадян» від 16.06.1992 р., № 2460-ХІІ // ВВР України, -1992. -№ 34. -Ст.504.

13. Закон України «Про адвокатуру» від 19.12.1992 р., № 2887-ХІІ // ВВР України. -1993. -№ 9. -Ст.62.

14. Закон України «Про захист прав споживачів» від 12.05.1991 р., № 1023-ХІІ // ВВР України. -1991. -№ 30. -Ст.379.

15. Закон України «Про молодіжні та дитячі громадські організації» від 1.12.1998 р., № 281-ХІV // ВВР України. -1999. -№ 1. -Ст.2.

16. Закон України «Про професійних творчих працівників та творчі спілки» від 7.10.1997 р., № 554/97-ВР // ВВР України. -1997. -№ 52. -Ст.312.

17. Закон України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» від 21.03.1991 р., № 875-ХІІ // ВВР України. -1991. -№ 21. -Ст.252.

18. Закон України «Про свободу совісті та релігійні організації» від 23.04.1991 р., № 987-ХІІ // ВВР України. -1991. -№ 25. -Ст.283.

19. Закон України «Про професійні спілки, їх права та гарантії діяльності» від 15.09.1999 р., № 1045-ХІV // ВВР України. -1999. -№ 45. -Ст.397.

20. Закон України «Про звернення громадян» від 2.10.1996 р., № 393/96-ВР // ВВР України. -1996. -№ 47. -Ст.256.

Надійшла до редколегії 02.03.2005

БУГАЙЧУК К.Л. РОЛЬ ОБЩЕСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ В АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ ЗАЩИТЕ ПРАВ ГРАЖДАН

Анализируются основные полномочия общественных организаций по защите прав граждан от неправомерных действий органов исполнительной власти местного самоуправления и их должностных лиц.

BUGAICHUK K.L. ROLE OF PUBLIC ORGANIZATIONS IN RELATION TO ADMINISTRATIVE- LEGAL DEFENSE OF RIGHTS FOR CITIZENS

The basic powers of public organizations in relation to defense of rights for citizens from the wrong acts of organs of executive power of local self-government and their public servants are analyzed.



О.П. ГЕТМАНЕЦЬ

канд. екон. наук, доц.

Національний університет внутрішніх справ

УДК 336.148:341.233.1

БЮДЖЕТНИЙ КОНТРОЛЬ ЯК РІЗНОВИД ДЕРЖАВНОГО ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ

Розглянуті питання правового регулювання бюджетного контролю в умовах децентралізації бюджетної системи України та створення нового механізму контролю бюджетного процесу, притаманного новій системі міжбюджетних відносин.

Для бюджетної системи України, яка перебуває в процесі реформування, питання створення дієвої системи фінансово-бюджетного контролю є важливим та актуальним, особливо в період реформування суспільно-економічних відносин та встановлення ефективного правового механізму управління бюджетним процесом. Теоретичні розробки поняття контролю, його міста та завдань у державному управлінні бюджетною сферою не мають остаточного завершення. Про це свідчить тривала робота над проектом Закону України «Про державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповіда-

льність за бюджетні правопорушення» [1] та подальша робота над новою редакцією Бюджетного кодексу України [2].

Одним із важливіших завдань Бюджетного кодексу України (далі БК) є встановлення загальних засад організації контролю на всіх стадіях бюджетного процесу, визначення основних повноважень органів державної влади та місцевого самоврядування з контролю за дотриманням бюджетного законодавства та встановлення їх відповідальності за бюджетні правопорушення. Проте, діюче бюджетне законодавство не містить поняття «бюджетний

контроль». Використання поняття «фінансовий контроль» відносно бюджетної діяльності не дозволяє на законодавчому рівні визначити специфіку його прояву у державному управлінні, а також чітко розмежувати компетенцію органів влади по окремим видам контролю. Між тим, аналіз особливостей бюджетного контролю в сучасних умовах господарювання в Україні потрібен, на що вказують численні бюджетні правопорушення та злочини.

На підставі теоретичного аналізу, в даній статті вперше у вітчизняній правовій науці робиться спроба визначення бюджетного контролю, його специфіки та осмислення, як відносно самостійного різновиду державного фінансового контролю, що здійснюється у бюджетному процесі, як напрямку соціального управління. Ці теоретичні розробки можуть бути використані при формулюванні законодавчих норм у сфері бюджетного контролю, а також для подальшого удосконалення контрольної діяльності учасників бюджетного процесу.

Проблеми позначення поняття, принципів, форм, видів і методів державного контролю взагалі, та у фінансовій сфері зокрема, на протязі різних часів, досліджувалися багатьма науковцями як у загальнотеоретичному, так і в прикладному плані. Цим проблемам присвячені роботи сучасних вітчизняних та закордонних вчених: О.Ф. Андрійко [3], В.М. Гарашука [4], Е.Ю. Грачевой [5], О.А. Кузьменко [6], І.І. Кучерова [7], Л.А. Савченко [8], Н.В. Сидорової [9] та інших. У наукових працях розглядаються сутність контролю, проблеми фінансового контролю та окремі питання бюджетного контролю, як одного із напрямків, або функцій, або виду (спільної думки не існує) фінансового контролю. Так, О.Ф. Андрійко при аналізі сутності контролю, вказує, що він за об'єктами, суб'єктами і сферами поділяється на державний, відомчий, надвідомчий, виробничий та інші, одним із яких є фінансовий, що по сфері дії може бути бюджетним [3, с.323].

Однак, у працях вчених, як правило, бюджетний контроль досліджується разом з фінансовим контролем. Наприклад, Е.Ю. Грачева, визначає бюджетний контроль, як контроль, який здійснюється разом із фінансовим для «контролю за дотриманням бюджетного законодавства на стадіях складання проекту бюджету, його розгляду, та затвердження, на стадії виконання бюджету, а також складання та затвердження звіту про його виконання» (*переклад із російської мови - О.Г.*) [5, с.243].

Російські науковці випереджають вітчизняну науку бюджетного права в розмежуванні понять бюджетного та фінансового контролю та в досліджуванні їх видів, форм і методів. У російській правовій літературі існує аналіз питань бюджетного контролю, як багатогранного комплексного явища. Наприклад, І.І. Кучеров розглядає бюджетний контроль як інститут бюджетного права, і як один із важливіших напрямків державного фінансового контролю, що існує разом з іншими його напрямками, такими як податковий, валютний [7, с.243]. Поділяємо висновок І.І. Кучерова, що даний напрямок співвідноситься з державним фінансовим контролем, як особливе та загальне. Від інших напрямків бюджетний контроль відрізняється об'єктом, предметом, суб'єктами, цілями, завданням, змістом, тобто власними елементами, що мають особливе значення.

Питання, пов'язані з визначенням поняття, видів та методів бюджетного контролю, як самостійного виду фінансового контролю, в дослідженнях сучасних українсь-

ких вчених відсутні. В українській правовій літературі елементи бюджетного контролю не аналізуються в повному обсягу. В працях науковців досліджуються окремі напрямки контролю по стадіям бюджетного процесу. Наприклад, О.А. Кузьменко надає авторську концепцію організаційно-правового механізму здійснення контролю за виконанням Державного бюджету України, як функції державного управління [6, с.4]. Н.В. Сидорова в системі бюджетного права вказує на наявність бюджетного контролю, як окремого правового інституту [9, с.97]. Відсутність самого терміну «бюджетний контроль» не означає, що він не існує, а розгляд його поряд з фінансовим не дає повної, обґрунтованої картини цього явища, але наведені роботи свідчать про існування окремих видових елементів бюджетного контролю.

Бюджетний контроль, на наш погляд, доцільно розглядати, як різновид фінансового контролю. В логічному значенні, «вид» (латинське «species») – це поняття, яке створюється шляхом виділення загальних ознак в індивідуальних поняттях та само має загальні ознаки з іншими видовими поняттями [10, с.66]. В логіці разом з поняттям «вид» використовується термін «різновид», який підкреслює різноманіття кількості видів.

Фінансова система держави складається з різних сфер та ланок і фінансовий контроль здійснюється за різними конкретними економічними одиницями, як комплексне, багатопланове явище, що характеризує одну з функцій державного управління, механізм забезпечення законності та правопорядку у фінансовій сфері. Бюджетна система – це важлива складова фінансової системи держави. Процедура управління бюджетною системою пригатаманна власна контрольна діяльність, що реалізується разом із бюджетним процесом. Згідно БК, бюджетний процес, це – регламентована нормами права діяльність, пов'язана із складанням, розглядом, затвердженням бюджетів, їх виконанням і контролем за їх виконанням, розглядом звітів про виконання бюджетів, що складають бюджетну систему України (ст.2 п.11 БК). Таким чином, правова норма підкреслює унікальне значення бюджетного процесу, як управлінської діяльності у бюджетній сфері. Державний контроль, як умова упорядкованої організації та реалізації бюджетної системи, здійснюється на кожній стадії бюджетного процесу з метою його законності та ефективності, і це дозволяє розглядати його як різновид фінансового контролю.

Бюджетно-правові відносини – це однорідні економічні відносини, які характеризуються одну із сторін буття і мають правову форму у вигляді бюджетного законодавства. Таким чином, наявність власного об'єкту та інших складових елементів бюджетних правовідносин дозволяють розглядати бюджетний контроль і, як важливий інститут бюджетного права.

Елементи бюджетного контролю, такі як об'єкт, предмет, суб'єкти, методи, завдання – це його ознаки, що надають індивідуальне значення цьому поняттю. Чинний БК визначає ціль бюджетного контролю – дотримання бюджетного законодавства на кожній стадії бюджетного процесу а також запобігання виникненню та припинення бюджетних правопорушень. Ця мета обумовлює об'єкт бюджетного контролю – відносини, що складаються у процесі діяльності по складання, розгляду, затвердженню, виконанню та звітності про виконання бюджетів, що складають бюджетну систему України. Об'єкт бюджетно-

го контролю деталізується та конкретизується у предметі, тобто - це нормативно-правові та розпорядчі акти, що застосовуються у бюджетному процесі, тобто бюджетне законодавство. Суб'єкти бюджетного контролю - це учасники бюджетного процесу, а також інші суб'єкти бюджетних правовідносин, які в залежності від поставлених завдань можуть бути в якості контролюючих осіб і в якості підконтрольних осіб. Завдання бюджетного контролю деталізуються по стадіям здійснення бюджетного процесу та рівням бюджетної системи, а зміст залежить від методів, тобто способів його здійснення. Разом ці елементи складають механізм бюджетного контролю.

«Бюджет», як дефініція, не обділений увагою вчених. Ця категорія досліджувалася істориками, економістами, юристами, соціологами, політологами на протязі різних часів та суспільних умов [9, с.48-58]. Загальний висновок, який можливо зробити, без врахувань окремих особливостей, такий: бюджет - це фінансовий, нормативний документ. Рівночасно, бюджет - це вихідна правова категорія, яка складає частку інших структурних категорій і надає їм об'єкт правового регулювання, без якого втрачається їх сутність. «Бюджетне право», або «бюджетний контроль», або «бюджетне правопорушення» отримують конкретне значення разом з бюджетом. Бюджет надає «праву», «контролю», «порушенням» не тільки предмет діяльності уповноважених осіб, а об'єкт правовідносин. Таким чином, бюджетний контроль - це фінансова діяльність, але діяльність, яка має окремий предмет - бюджет. Багатофункціональність бюджету, складність значення цієї категорії в суспільстві також обумовлює наявність окремої категорії «бюджетний контроль», що близька по змісту з фінансовим контролем, але має і самостійне значення.

В сучасних умовах розвитку суспільних відносин постійно відбуваються зміни, які впливають на трансформацію сталих категорій в нові структурні поняття. В ряду таких понять є категорія «бюджетний контроль» Серед важливіших умов відокремлення бюджетного контролю, як різновиду фінансового можливо назвати наступні:

- прийняття Бюджетного кодексу України, робота над розробкою нових законів з контролю за дотриманням бюджетного законодавства, внесли необхідні, актуальні зміни в правове регулювання бюджетною діяльністю в умовах соціально-ринкової економіки;

- трансформація поняття «бюджет» відповідно до реалій державної діяльності, його багатогранність та багатофункціональність;

- реформа бюджетної системи України, як наслідок прийняття нового бюджетного законодавства;

- регенерація повноваження суб'єктів бюджетних правовідносин та розширення самостійності відповідних осіб в складанні, прийнятті, виконанні місцевих бюджетів, звітності та контролі;

- введення в правове поле нових понять, таких як «бюджетне правопорушення», та розгляд особливостей притягання до цивільної, дисциплінарної, адміністративної, кримінальної та фінансової відповідальності за ці порушення та інші.

Ці чинники розширюють правові відносини у бюджетній діяльності і відкреслюють межі визначення структурних бюджетних категорій, однією з яких є бюджетний контроль. Таким чином, на підставі висновків науковців та з урахуванням філософського значення категорії «особ-

ливого», що втілюється в окремих ознаках важливішої сфери державного управління - бюджетної, яка є часткою фінансової системи, можливо визначити поняття «бюджетний контроль».

Бюджетний контроль - це самостійний різновид фінансового контролю, що здійснюється у регламентованій нормами права бюджетній сфері і спрямований на забезпечення законності, достовірності та раціональності діяльності суб'єктів бюджетних правовідносин. Бюджетний контроль реалізується в окремій сфері фінансових відносин бюджетної, як функція бюджетного процесу. Це - напрямок державного контролю, тобто комплексна та цілеспрямована система економіка - правових дій уповноважених державою суб'єктів, спрямована на забезпечення законності, раціональності, достовірності, бюджетної дисципліни учасників бюджетного процесу під час складання, розгляду, затвердження бюджетів, виконання та внесення змін, звітування про виконання бюджетів, що складають бюджетну систему України.

Наведене визначення пропонуємо закріпити на законодавчому рівні в новій редакції Бюджетного кодексу України, в Законах України «Про державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за бюджетні правопорушення», а також «Про фінансовий контроль», розробка яких відбувається. Це надасть можливість відносно конкретній сфері діяльності - бюджетної, канонізувати види контролю, методи, систему органів його здійснюючих, співвідношення їх компетенції, а також основи методології їх контрольної діяльності та взаємодії.

ЛІТЕРАТУРА

1. Закон України «Про державний контроль за дотриманням бюджетного законодавства та відповідальність за бюджетні правопорушення» (проект) від 17.03.2003 р., №3242. -URL: <http://orac1e2/rada.gov.ua>.
2. Бюджетний кодекс України (нова редакція) від 07.07.2003 р., № 26-19/9-96243. -URL: <http://orac1e2/rada.gov.ua>.
3. Андрійко О.Ф. Організаційно - правові проблеми державного контролю у сфері виконавчої влади. -Київ: ШОС, 2003. -390 с.
4. Гаращук В.М. Теоретико правові проблеми контролю та нагляду у державному управлінні: Дис... докт. юрид. наук: 12.00.07 /НЮА ім. Я. Мудрого. -Х., 2003. -364 с.
5. Грачева Е.Ю. Проблемы правового регулирования государственного финансового контроля: Дис... докт. юрид. наук: 12.00.12 /МГУ. -М., 2000. -378 с.
6. Кузьменко О.А. Контроль за виконанням Державного бюджету України, як функція управління: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.07 /НАВСУ. -К., 2003. -20 с.
7. Кучеров И.И. Бюджетное право России: Курс лекций. -М.: Центр ЮрИнфоР, 2002. -317 с.
8. Савченко Л.А. Правові проблеми фінансового контролю в Україні: Дис... докт. юрид. наук: 12.00.07 /Академія держ. податк. служби України. -Ірпінь, 2002. - 455 с.
9. Сидорова Н.В. Теоретичні основи бюджетного права. -Харків: Бізнес Інформ, 1998. -236 с.
10. Философский энциклопедический словарь /Ред. Е.Ф. Губский и др. -М.: Инфра, 2000. -576 с.

Надійшла до редколегії 20.06.2004

ГЕТМАНЕЦ О.П. БЮДЖЕТНИЙ КОНТРОЛЬ ЯК РАЗНОВИДНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ

Рассмотрены вопросы правового регулирования бюджетного контроля в условиях децентрализации бюджетной системы Украины и создания нового механизма контроля бюджетного процесса, характерного новой системе межбюджетных отношений.

GETMANETS O.P. BUDGETARY CONTROL AS A VERSION OF THE STATE FINANCIAL CONTROL

Questions of legal regulation of the budgetary control in conditions of decentralization of budgetary system of Ukraine and creation of the new mechanism of the control of budgetary process, characteristic to new system of interbudgetary relations are considered.



Г.І. ГЛОБЕНКО

*Інститут перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників ОВС
Національного університету внутрішніх справ*

УДК 343.135+343.293

ПРОЦЕСУАЛЬНИЙ ПОРЯДОК ЗАКРИТТЯ КРИМІНАЛЬНОЇ СПРАВИ ВНАСЛІДОК АКТА АМНІСТІЇ¹

Розглянуті процесуальні особливості закінчення досудового провадження внаслідок акта амністії та запропоновані рекомендації стосовно вдосконалення кримінально-процесуального законодавства.

Процес становлення вітчизняного законодавства потребує перегляду правових норм, сформованих у різних галузях права. Одним з напрямків вдосконалення законодавства України і приведення його у відповідність з Конституцією України та міжнародними актами є робота науковців над кримінально-процесуальним законодавством. Насамперед, це стосується інституту закриття кримінальної справи за нереабілюючими обставинами.

Теорія кримінального судочинства передбачає дві групи закриття кримінальних справ: суб'єктивну та обов'язкову. До першої відносимо ті випадки, коли особа чи орган, які ведуть процес на свій розсуд, але керуючись законом, вирішують питання про можливість або неможливість закриття кримінальної справи (зміна обстановки; у зв'язку з примиренням обвинуваченого, підсудного з потерпілим; передача особи на поруки та ін.). Обов'язковість закриття кримінальної справи для слідчого та інших осіб, які ведуть кримінальний процес, прямо визначена у першому реченні ч.1 ст.6 КПК України. Так, відповідно до п.4 ч.1 ст.6 КПК України порушена кримінальна справа підлягає закриттю внаслідок акта амністії, якщо він усуває застосування покарання за вчинене діяння, а також у зв'язку з помилуванням окремих осіб.

“Амністія (від грец. *amnistia* - прощення) – акт найвищого органу державної влади, що звільняє повністю або частково від відбування покарання осіб, засуджених за

вчинені злочини, скорочує їм строк покарання або замінює призначене судом покарання іншим, м'якшим. Може передбачати зняття судимості, а також припинення кримінального переслідування, закриття кримінальної справи на будь-якій стадії кримінального процесу” [1, с.36].

Перші згадки про амністію відносяться до часів древньої Греції. Так, К.Г. Федоров у своєму дослідженні з історії держави і права закордонних країн відзначає, що ще в період рабовласницької демократії в Афінах амністії (прощенню) підлягали цілі групи злочинців [2, с.31]. Аналізуючи розвиток інституту амністії, І.Л. Маргулова відзначає, що з древніх часів амністія за своєю суттю належала до надзвичайних заходів, за допомогою яких заради вищих розумінь гуманності та політики припинялася чинність закону, спрямованого на розвиток правовідносин, що виникають між державою і правопорушником. Вважалося, що амністія має переважне значення для злочинів політичного характеру. Як правило, вона застосовувалася після політичних переворотів до повалених супротивників [3, с.7]. У дореволюційній літературі панувала думка, що діяння, провадження стосовно якого закривається відповідно до п.4 ст.16 Статуту Кримінального Судочинства за Найвищим указом чи загальним милостивим маніфестом, який дає прощення, втрачає свій злочинний характер та визнається таким, якого не було взагалі [4, с.344]. У свою чергу, А.Я. Дубинський відзначає, що прийняття амністії залежить від криміногенної ситуації у країні та можливості виявлення гуманізму у даний конкретний час [5, с.68]. Доречно зазначити, що амністія передбачена законодавством більшості держав пострадянського простору. Законо-

¹ Первинна рекомендація з напрямку досліджень: канд. юрид. наук Кожевников Г.К. (НУВС).