

УДК 351.865:355.45:304.4(477)

М. Криштанович

**ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВІ ТА ФІНАНСОВІ ЗАСАДИ
МАТЕРІАЛЬНО-ТЕХНІЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДІЯЛЬНОСТІ
ОВС УКРАЇНИ**

Проаналізовано організаційно-правові та фінансові засади матеріально-технічного забезпечення діяльності органів внутрішніх справ у контексті національної безпеки України. Розкрито їх роль у процесі регулювання необхідного постачання технічного обладнання. Визначено шляхи удосконалення нормативно-правових і фінансових умов матеріально-технічного забезпечення ОВС.

Ключові слова: Україна, національна безпека, державне управління, ОВС, матеріально-технічне забезпечення, організаційно-правове регулювання, фінансування.

Сучасний стан розвитку і діяльності органів внутрішніх справ України вимагає комплексного дослідження ролі та значення організаційно-правових і фінансових умов забезпечення їх матеріально-технічного забезпечення. Певну увагу цим питанням було приділено, зокрема, у працях таких авторів: О. Андрійко, О. Байбакової, О. Бандурки, І. Бачило, В. Білоуса, Л. Борець, А. Васильєва, Р. Каложного, В. Негодченка, М. Кучерявенко, Ф. Колонтаєвського, Л. Коренева, І. Мар'янова, П. Мельника, Ю. Поповича, В. Плішкіна, Л. Савченко, О. Синявської, В. Суценка, В. Тесленка та інших. Проте питання організаційно-правового регулювання, фінансового забезпечення матеріально-технічного постачання органів внутрішніх справ України у контексті національної безпеки не були у них детально вивченими. Тому ця проблема є актуальною як із наукової точки зору, так і в практичному застосуванні. Вона потребує свого ефективного і своєчасного вирішення.

Метою статті є з'ясування сутності та особливостей організаційно-правових та фінансових засад матеріально-технічного забезпечення діяльності органів внутрішніх справ у контексті національної безпеки України та надання пропозицій щодо підвищення ефективності їх регулятивного впливу.

Без сумніву, виключне значення для матеріально-технічного постачання органів внутрішніх справ має його чітке організаційно-правове регулювання. Від цього залежить їх ефективна діяльність та подальший розвиток відповідно до поставлених перед ними державою завдань щодо забезпечення національної безпеки. Але суттєвим недоліком на шляху реалізації завдань матеріально-технічного забезпечення ОВС є наявність у системі правового регулювання цієї сфери надзвичайно великої кількості правових актів як законодавчого, так і підзаконного рівнів. Існує практика невиконання приписів деяких нормативних актів, зокрема і законодавчих, які регулюють правовідносини із матеріально-технічного забезпечення ОВС [1]. Тому необхідно внести відповідні зміни до чинного законодавства і відомчих нормативно-правових актів. Важливо усунути суперечності (колізії) між бюджетним і цивільним законодавством у врегулюванні правових засад матеріально-технічного забезпечення правоохоронних органів. Але

потрібно зважити, що досить часто внесення змін та доповнень до нормативних актів значно ускладнює механізм реалізації матеріально-технічного забезпечення органів внутрішніх справ, а це позначається на стані забезпечення цими органами внутрішньої безпеки країни.

Систематизації всього масиву законодавства перешкоджає також відсутність єдиної концепції реформування нормативно-правової бази регулювання матеріально-технічного забезпечення ОВС [2]. Наявність численних суперечностей у цій сфері, безумовно, ускладнює діяльність ОВС із забезпечення внутрішньої безпеки країни. Тому одним із найефективніших заходів щодо подолання зазначених недоліків має стати розробка та втілення методу систематизації нормативних актів у сфері матеріально-технічного забезпечення ОВС.

На жаль, відчувається відсутність спеціального комплексного нормативного акта, який би регулював господарську діяльність ОВС, що негативно впливає на правове регулювання матеріально-технічного забезпечення органів внутрішніх справ [3]. Тому Міністерству внутрішніх справ доцільно розробити Положення про господарську діяльність органів внутрішніх справ, у якому доцільно відобразити:

- компетенцію структурних підрозділів МВС у господарській сфері;
- регламентацію відносин організацій, підрозділів і працівників у процесі господарської діяльності;
- встановлення необхідного порядку документування процесів постачання, обміну інформацією про рух матеріальних цінностей та реалізації управлінських рішень із питань матеріально-технічного забезпечення;
- перелік нормативів матеріально-технічного і військового постачання загалом для органу внутрішніх справ й окремо за категоріями працівників;
- порядок підготовки й оформлення замовлень на постачання окремих видів матеріальних ресурсів;
- систему звітності і критерії оцінок матеріально-технічного забезпечення органу внутрішніх справ.

Удосконалення нормативно-правової бази надасть можливість ОВС залучати кошти для покращення свого матеріально-технічного забезпечення з різних законних джерел фінансування, зокрема за надання платних послуг населенню, використання частини коштів, отриманих від реалізації товарно-матеріальних цінностей, здобутих злочинним шляхом і за рішенням суду переданих у власність держави, інших джерел фінансування [4]. Уряду України необхідно врегулювати правові засади та механізми надання адміністративних послуг підрозділами МВС України, передбачивши їх прозорість, захист від монопольних та корупційних ризиків, чітку систему стандартів якості послуг та контролю за їх наданням.

Нормативно-правове регулювання процесу матеріально-технічного забезпечення ОВС повинно бути нерозривно пов'язане з визнанням верховенства права в системі нормативних актів, із застосуванням єдиної їх спрямованості з необхідністю вибору суворо в межах закону найоптимальніших нормативно-правових актів, що відповідають визначеним цілям і завданням [5]. Цьому має сприяти створення єдиного кодифікованого акту (кодексу або основ законодавства), який встановлював би загальні підходи до регулювання системи матеріально-технічного забезпечення ОВС. Запровадження сучасних правових основ механізму управління органами внутрішніх справ України в сфері їх матеріально-технічного забезпечення і фінансово-господарської діяльності дасть змогу намітити ті реальні

шляхи розвитку, за якими можна вийти на принципово новий рівень їх діяльності із вирішення питань національної безпеки.

Успішне матеріально-технічне забезпечення діяльності ОВС значною мірою залежить також від фінансових можливостей держави. У Законі України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” (ст. 20 розділу VI) зазначається, що матеріально-технічне забезпечення ОВС є пріоритетним і здійснюється за рахунок державного бюджету, а розміри необхідних для цього коштів, зокрема валютних, щорічно встановлюються Верховною Радою України при затвердженні бюджету [6].

Згідно зі ст. 24 Законом України “Про міліцію”, фінансування і матеріально-технічне забезпечення міліції здійснюються за рахунок коштів Державного бюджету України, коштів, які надходять на підставі договорів від міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, державних органів, підприємств, установ, організацій і громадян, а також інших джерел, не заборонених законодавством. Проте наразі виконання цих положень закону є проблемним з двох причин. По-перше, бюджетне фінансування МВС щорічно не перевищує 40% від встановленого обсягу [7]. По-друге, в українському праві не існує юридичного роз’яснення щодо суті “джерел, не заборонених законодавством”, якими можуть користуватися правоохоронні органи.

МВС України щорічно під час підготовки пропозицій до Державного бюджету, а також під час розподілення власного бюджету враховує видатки на придбання та утримання будівель, транспорту, озброєння, форменого одягу, засобів зв’язку, оргтехніки тощо. Але, на жаль, урядом не враховуються видатки на виконання конкретних завдань ОВС, які визначено Законом України “Про міліцію”, зокрема на проведення незапланованих спецоперацій, на які не складається додатковий кошторис [8].

Практика фінансової діяльності органів державної влади та управління виявляє, що більшість запропонованих пропозицій щодо матеріально-технічного забезпечення ОВС з року в рік продовжували залишатись суто декларативними. І хоча видатки на утримання Міністерства внутрішніх справ України щороку зростали, однак кількість виділених коштів та ресурсів не могли повністю задовольнити усі потреби органів внутрішніх справ, тому питання збільшення фінансового та матеріально-технічного забезпечення ОВС і далі залишаються вкрай важливим елементом їх життєдіяльності [9].

Тож на сьогодні вкрай важливим залишається питання збільшення фінансового та матеріально-технічного забезпечення органів внутрішніх справ як найважливіших елементів їх життєдіяльності. Бо кошти, що виділяються державою, яка несе відповідальність за стан фінансування ОВС, витрачаються переважно лише на першочергові платежі, тобто грошове забезпечення та заробітну плату, оплату окремих видів комунальних платежів, утримання автотранспорту, спеціальної техніки та засобів зв’язку, спеціальні витрати [10]. А у країнах із високорозвинутою економікою більша частина бюджетних асигнувань, що виділяються на забезпечення діяльності поліції, витрачається на технічне оснащення підрозділів міліції. Це дає змогу оптимізувати чисельність особового складу, а значні кошти використовувати на заходи з попередження злочинності.

МВС України намагається вирішити всі наявні проблеми матеріально-технічного постачання двома шляхами. Найпростішим є збільшення щорічних заявок на державне фінансування, внаслідок чого бюджет МВС із 11 млрд

167 млн грн у 2009 р. зріс до 15 млрд 056 млн грн у 2013 р. У 2014 р., замість того, щоб спромогтися вирішити системну проблему хронічного недофінансування, МВС знов пішло традиційним шляхом, попросивши надати на власні потреби ще більше коштів платників податків – у розмірі 18,3 млрд грн. Водночас, завдяки максимальній закритості від громадського контролю фінансової складової, в діяльності МВС трапляються резонансні випадки витрат бюджетних коштів. Так, у листопаді 2013 р. Харківське управління ДАІ уклало угоду щодо придбання трьох машин представницького класу марки “Тойота-Камрі” не лише за ціною найбільш повної їх комплектації, але й переплативши 36486 грн додатково [11].

Другий шлях передбачає здійснення матеріально-технічного забезпечення ОВС із використанням позабюджетних коштів; вишукування додаткових джерел фінансування; раціональне використання виділених коштів: створення жорсткого режиму економії грошових коштів, енергетичних та матеріально-технічних ресурсів шляхом скорочення витрат на службові відрядження, утримання автотранспорту, засобів зв'язку, навчальних та оздоровчих закладів, а також можливість залучення інших позабюджетних коштів.

Зокрема, для стабільного фінансування матеріально-технічного забезпечення ОВС важливе значення має залучення добровільних внесків підприємств, установ, організацій і громадян, які передбачені наказом МВС України від 05.11.2010 р. [12]. Але доцільно зазначити, що при використанні альтернативних джерел фінансування органів внутрішніх справ спірним залишається питання щодо необхідності створення благодійних фондів при різних службах. Без сумніву, з одного боку, такі фонди дають змогу цілеспрямованіше використовувати отримані кошти на найнагальніші потреби. З іншого – виникає загроза використання службового становища працівниками й керівниками цього підрозділу та скоєння ними різних діянь, що примушують фізичних та юридичних осіб поповнювати ці фонди. Як показали дослідження 2011 р., процедури покриття дефіциту фінансування за рахунок так званого “спеціального фонду” є непрозорими для населення та пов'язані з системними порушеннями права власності громадян (вимагання “благодійних внесків”, необґрунтовано завищені тарифи, монополіяльність ціноутворення, відсутність стандартів послуг). Завдяки цим обставинам спеціальний фонд щорічно може накопичувати суми до 2,5 млрд грн, із яких згодом МВС частково покриває нестачу бюджетного фінансування [13]. Тому створення таких фондів є доцільним на рівні центральних управлінь підрозділів ОВС із визначенням адресного розподілу фінансових і матеріальних ресурсів та урахуванням позицій спонсорів.

Окрім цього, реальною є перспектива отримання коштів від фінансово-господарської діяльності підрозділів ОВС, адже є чимало послуг, які вони можуть здійснювати на комерційній основі [14]. У системі МВС, де розвинуті служби тилового забезпечення, платні послуги можуть надаватися у сфері побуту та транспорту, а саме: будівництво, ремонт та обладнання (благоустрій) житла, садових будиночків, надвірних будов, гаражів, сховищ для зберігання овочів та фруктів, ангарів, складських приміщень тощо; ремонт і технічне обслуговування автомобілів та інших транспортних засобів; послуги з паркування автомобілів та інших транспортних засобів; ремонт побутових машин і приладів, теле-, аудіо- та відеоапаратури, виготовлення і ремонт металовиробів; виготовлення і ремонт меблів, побутових столярних виробів, садово-городнього інвентарю; фото-, кіно- та відео послуги; виготовлення і ремонт взуття, швейних і галантерейних виробів; послуги банно-прального господарства, хімчистка; прокат предметів культурно-

побутового призначення, садово-городнього, спортивного та іншого інвентарю, човнів, наметів, будиночків у місцях відпочинку; перевезення меблів, домашнього майна та предметів культурно-побутового призначення; надання транспортних засобів для перевезення населення, зокрема туристсько-екскурсійних груп; перевезення палива, овочів, фруктів; доставляння будівельних матеріалів; вантажно-розвантажувальні роботи [15].

На платній основі ОВС можуть використовувати відомчі готелі (будинки, квартири) для тимчасового проживання осіб, які перебувають у відрядженні, туристів, учасників конференцій, симпозіумів, нарад тощо. Вони можуть також здавати в оренду будівлі, споруди, обладнання, не пов'язані зі службовою, навчально-виховною, науковою діяльністю, якщо це не погіршує соціально-побутових умов працівників; брати участь або організовувати самостійно на платній основі групові та індивідуальні заняття фізичною культурою і спортом на стадіонах, у спортзалах, плавальних басейнах, тенісних кортах тощо понад норми, встановлені планами службової та фізичної підготовки особового складу, організувати групи здоров'я, надавати послуги спортивних баз і спортивно-оздоровчих таборів, спортивних клубів, прокат спортивного інвентаря.

Важливим напрямом оптимізації матеріально-технічного забезпечення органів внутрішніх справ є підготовка спеціалістів для виконання функцій фінансового забезпечення. Потрібно мати повну уяву про кількість фахівців, які потрібні системі МВС у цій сфері діяльності, і де їх готувати. Залежно від аналізу потреб, необхідно організувати підготовку деяких фахівців на базі існуючих навчальних закладів МВС. Для цього потрібно налагодити чітку систему службової та професійної підготовки спеціалістів, які повинні добре знати зміст нормативних документів, що регламентують фінансово-господарську діяльність органів внутрішніх справ, та володіти основними професійними компетенціями з питань ресурсного забезпечення. Для них важливо засвоїти основи діяльності господарських підрозділів та вміти аналізувати інформацію про наявність вільних ресурсів на базах і складах МВС, а також з'ясовувати, за яку ціну, на яких умовах можна придбати необхідне матеріально-технічне спорядження.

Зважаючи на те, що до керівництва органами внутрішніх справ приходять, як правило, працівники оперативних служб та слідчих підрозділів, які не мають досвіду організації матеріально-технічного постачання і фінансового забезпечення, бажано було б, щоб вони напередодні чи відразу після призначення на посаду проходили підготовку з питань господарсько-фінансової діяльності. Зокрема, цьому має сприяти засвоєння ними програми навчальної дисципліни "Управління ресурсами". Це має допомогти їм впроваджувати організаційні і практичні заходи з метою поліпшення ресурсного і фінансового забезпечення; поглибити здатність та готовність дотримуватися положень законодавчих та нормативно-правових актів із фінансово-господарської діяльності при виконанні управлінських функцій; підвищити здатність до організації діяльності органу або підрозділу в системі МВС із обов'язковим урахуванням вимог нормативних документів; навчити управляти діями щодо запобігання виникнення порушень із питань фінансово-господарської діяльності.

Здійснення ефективного матеріально-технічного забезпечення ОВС України для успішного виконання ними завдань неможливе без науково обґрунтованих заходів щодо розподілу і використання централізованих та децентралізованих фондів фінансових ресурсів, тобто порядку їх планування. Тому питання

матеріально-технічного забезпечення органів внутрішніх справ вимагають обов'язкового врахування у Державному та місцевих бюджетах видатків на реалізацію завдань, визначених у Стратегії національної безпеки [16]. Визначення таких видатків має бути одним із пріоритетних напрямів бюджетної політики. Важливе поетапне доведення бюджетного фінансування до оптимального рівня з одночасним переходом до параметру бюджетного планування на програмно-цільових засадах. Цьому має сприяти проведення аудиту матеріально-технічної та фінансової забезпеченості ОВС України з метою виявлення системних проблем для подальшого формування бюджету МВС.

Сучасний стан українського суспільства вносить значні корективи в систему матеріально-технічного забезпечення органів внутрішніх справ. І, відповідно, система органів внутрішніх справ має адаптуватися до існуючих змін у суспільстві. Можливість адаптуватися найефективніших організаційно-правових форм до практики здійснення матеріально-технічного постачання ОВС створює наявність розвинених моделей і підходів до управління поліцейськими системами у зарубіжних країнах. З огляду на це, система органів внутрішніх справ має адаптуватися до цих підходів таким чином, щоб мати можливість ефективно виконувати покладені на неї завдання. При реформуванні системи матеріально-технічного забезпечення ОВС, відповідно до розвинених зарубіжних моделей і сучасних ринкових умов, має бути забезпечено належне оновлення законодавчої бази і враховано всі аспекти внутрішнього становища країни. Від покращення стану матеріально-технічного забезпечення ОВС залежить рівень забезпечення національної безпеки України.

Таким чином, існуюча система матеріально-технічного забезпечення МВС України потребує удосконалення, ґрунтуючись на економічних, соціальних і політичних регуляторах, підтримуючи за їх допомогою своє функціонування і значення в діяльності органів внутрішніх справ. Це вимагає також чіткого порядку планування та використання бюджетних коштів, а також організаційних засад здійснення відомчого фінансового контролю, що потребує постійного вдосконалення, яке передбачає застосування нових розвинутих моделей і підходів до управління правоохоронною діяльністю в державі.

Тільки за наявності реальних організаційно-правових і фінансових умов матеріально-технічного забезпечення ОВС можна сподіватися на успішну реалізацію основних напрямків їх діяльності. Для цього органам державного управління потрібно посприяти подальшій трансформації чинної моделі матеріально-технічного забезпечення органів внутрішніх справ, яка має відбуватися у контексті загальних процесів переформатування схем теперішньої системи матеріально-технічного і фінансового забезпечення у змішаний (бюджетно-позабюджетний) різновид; організувати запровадження нових ефективних форм взаємодії підрозділів матеріально-технічного і фінансового забезпечення органів внутрішніх справ із репрезентантами інших силових структур та органами місцевого самоврядування; стимулювати подальше вдосконалення чинного законодавства щодо матеріально-технічного і фінансового забезпечення органів внутрішніх справ у контексті національної безпеки України.

Література

1. Ільницький М. С. Нормативно-правове регулювання фінансово-господарської діяльності органів внутрішніх справ України / М. С. Ільницький // Наше право [Текст]. — 2008. — № 4. — Ч. 1. — С. 90—99.
2. Рибалкін А. О. Проблеми систематизації нормативних актів органів внутрішніх справ / А. О. Рибалкін / Вісник Національного університету внутрішніх справ [Текст]. — 2001. — № 14. — С. 128—133.
3. Руколайніна І. Є. Поняття та основні напрями матеріально-технічного та фінансового забезпечення в діяльності ОВС / І. Є. Руколайніна // Форум права [Текст]. — 2011. — № 3. — С. 675—678.
4. Синявська О. Ю. Удосконалення нормативного регулювання фінансового забезпечення органів внутрішніх справ України як чинних їх життєдіяльності / О. Ю. Синявська // Наше право [Текст]. — 2003. — № 4. — С. 101—103.
5. Грохольський В. Удосконалення нормативно-правового забезпечення управління органами внутрішніх справ України / Володимир Грохольський, Людмила Грохольська // Вісник Академії управління МВС [Текст]. — 2007. — № 2/3. — С. 12—20.
6. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю : Закон України // Відомості Верховної Ради України [Текст]. — 1993. — № 35. — Ст. 358.
7. Бідюкова М. С. Правове регулювання матеріального забезпечення працівників ОВС [Текст] : дис. на здоб. наук. ступ. к. ю. н. : спец. : 12.00.05. / М. С. Бідюкова. — Х. : [б. в.], 2008. — С.15.
8. Блюдова С. В. Матеріально-технічна та фінансова складова адміністративної діяльності міліції щодо забезпечення екологічної безпеки / С. В. Блюдова // Ученые записки Таврического национального университета им. В. И. Вернадского [Текст]. — 2012. — Т. 25 (64). — № 2. — С. 262. — (Серия “Юридические науки”).
9. Криштанович М. Ф. Шляхи удосконалення матеріально-технічного і фінансового забезпечення органів внутрішніх справ України / М. Ф. Криштанович // Модернізація системи державного управління: теорія та практика [Текст] : матер. наук.-практ. конф. за міжнар. уч. (5 квітня 2013 р.) : у 2 ч. Ч. 1. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2013. — С. 154—158.
10. Чубенко А. Г. Проблеми фінансово-правового регулювання видатків на утримання Міністерства внутрішніх справ України / А. Г. Чубенко // Науковий вісник НАВСУ [Текст]. — 2003. — Вип. 4. — С. 224.
11. Элитные марки для ГАИ // Сегодня [Текст]. — 2013. — 12 нояб.
12. Про затвердження Порядку отримання органами та підрозділами внутрішніх справ благодійних внесків, грантів та дарунків від фізичних та юридичних осіб [Електронний ресурс] : Наказ МВС України № 643 від 05.11.2010 р. — Режим доступу : laws/show/489.-1996.
13. Адміністративні послуги ДМС та МВС: Аналіз правових засад надання та результати соціологічного дослідження [Текст] : наук.-практ. вид. — К. : МВС, 2013. — 92 с.
14. Деякі питання надання підрозділами Міністерства внутрішніх справ та Державної міграційної служби платних послуг : Постанова Кабінету Міністрів України № 1098 від 26.10.2011 р. // Урядовий кур'єр [Текст]. — 2011. — 1 листоп.

15. Суббот А. Фінансове та матеріально-технічне забезпечення правоохоронних органів як складові їх безпечної діяльності / А. Суббот // Віче [Текст]. — 2012. — 24 груд.

16. Національна безпека України: стратегічні пріоритети та шляхи їх реалізації [Текст] : матер. “круглого столу” / за заг. ред. О. В. Литвиненка. — К. : НІСД, 2011. — С. 22.

М. Kryshchanovych

**ORGANIZATIONAL, LEGAL AND FINANCIAL BASIS
OF LOGISTICAL SUPPORT FOR THE ACTIVITIES
OF INTERNAL AFFAIRS AUTHORITIES OF UKRAINE**

The organizational, legal and financial basis of logistical support for the activities of internal affairs authorities in the context of national security of Ukraine is analysed as well as their role in the regulatory process of necessary technical equipment supply is revealed. The ways to improve legal and financial conditions of logistical support for the activities of internal affairs authorities are identified.

Key words: Ukraine, national security, public administration, internal affairs authorities, logistical support, organizational and legal regulation, financing.