

УДК 342.9:451.74(477)

**Х.В. ЧЕРЕУЧУК**, Харківський національний університет внутрішніх справ

## ОКРЕМІ АСПЕКТИ ЗДІЙСНЕННЯ ФІНАНСОВОГО КОНТРОЛЮ ЗА ДІЯЛЬНІСТЮ ОРГАНІВ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

*Ключові слова:* фінансовий контроль, органи внутрішніх справ України, перевірка, бюджетні кошти, правопорушення

Органи внутрішніх справ України, будучи силовим, правоохоронним органом, є структурою досить закритою, з обмеженими можливостями втручання в його роботу інших державних органів, зокрема, і органів, що здійснюють фінансовий контроль за їх діяльністю. Тому при утворенні, розподілі, перерозподілі і споживанні фінансових ресурсів органами внутрішніх справ України здійснити контроль за цими процесами досить важко. А за умови постійної нестачі фінансових ресурсів у бюджеті питання фінансового контролю за їх утворенням, розподілом, перерозподілом та споживанням є актуальним.

Тому метою статті є дослідження особливостей здійснення фінансового контролю за діяльністю органів внутрішніх справ України. Новизною роботи є авторське бачення особливостей здійснення фінансового контролю саме за діяльністю органів внутрішніх справ України.

Фінансовий контроль в сучасному фінансовому праві досліджені переважно без прив'язки до конкретного контрольованого суб'єкту. Так, загальні проблеми фінансового контролю досліджувалися: О.О. Анісімовим, В.Т. Білоусом, Е.О. Вознесенським, Л.К. Вороною, О.Ю. Грачовою, М.П. Кучерявенко, Н.Д. Погосяном, Л.А. Савченко, І.П. Устиною, О.П. Пашенко, Н.І. Хімичевою, С.О. Шохіним та низкою інших вчених. Проте, основна увага приділена фінансовому контролю в цілому. Конкретно ж здійснення фінансового

контролю за діяльністю саме органів внутрішніх справ України досліджені фрагментарно.

Органи внутрішніх справ України є правоохоронним органом, котрий сам здійснює виявлення злочинів у бюджетній сфері. Тому фінансовий контроль за контролюючим органом є дещо специфічним.

Першим є фінансовий контроль за проведенням державних закупівель, що здійснюється органами внутрішніх справ України. Так, чималу долю державних збитків, що завдаються бюджету становлять наслідки від порушень під час проведення державних закупівель. Цікавий досвід у цій сфері мало Міністерство внутрішніх справ України в 2012 році, коли задля недопущення таких порушень звернулося до всіх центральних органів виконавчої влади з пропозицією щодо участі працівників апарату Міністерства у роботі конкурсних комісій з правом дорадчого голосу та отримання доступу до паспортів бюджетних програм, які ними реалізуються. Започаткована практика дала позитивний профілактичний ефект, адже майже половина торгів, на яких були присутні працівники міліції, було зупинено та відмінено через присутність працівника міліції і неможливість зловживань [1]. Таким чином, було попереджено можливі порушення законодавства під час проведення торгів.

Звичайно присутність працівника ОВС за проведенням державних закупівель, що здійснюється органами внутрішніх справ України, не дасть такого самого ефекту попередження зловживань. Проте, за аналогією, доцільним вважаємо ввести практику присутності на проведенні державних закупівель, що здійснюється органами внутрішніх справ України, працівників прокуратури України чи Служби безпеки України.

За результатами аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених Головному управлінню внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України, Рахунковою палатою України надано низку рекомендацій щодо проведення перевірок використання бюджетних коштів органами

внутрішніх справ України. Так, вони повинні включати перевірку процедури закупівель у органах внутрішніх справ. Пояснюється це наявністю низки порушень чинного законодавства, зокрема, відсутності спрямування на досягнення економічного ефекту від використання бюджетних коштів. Крім того, відмічається, що облік поставленої продукції (наданих послуг) у органах внутрішніх справ ведеться по окремих поставках, вибірково і нерегулярно. Замовник не в змозі своєчасно реагувати на порушення постачальником вимог договорів через відсутність контролю за своєчасністю та якістю поставленої продукції. Як наслідок, ефективно проводити претензійну роботу замовником також неможливо. Головною ж проблемою експерти Рахункової палати України визнали те, що переможці торгів обиралися з порушеннями чинного законодавства, непрозоро і тенденційно [2].

Під час здійснення перевірок органами, що здійснюють фінансовий контроль за діяльністю органів внутрішніх справ, слід акцентувати увагу на встановлені фактів участі у тендерах споріднених комерційних підприємств, які безпосередньо не виробляли запропоновану продукцію, а були звичайними посередниками. Перевіряється, чи не були ці підприємства єдиними учасниками, допущеними до участі у тендері?

В цілому, за відсутності реальної конкуренції і прозорості, а також контрольованості з боку керівництва, в органах внутрішніх справ допускаються використання бюджетних коштів з порушенням вимог законодавства [2]

Другим аспектом є те, що існуюча штатна чисельність органів внутрішніх справ, на нашу думку, є не виправданою та використовується неефективно. Це підтверджує і підготовлений Кабінетом Міністрів України законопроект, яким, зокрема, запропоновано зменшити загальну чисельність Міністерства внутрішніх справ на 6700 осіб, у тому числі на 1500 – кількість осіб рядового і начальницького складу [3]. Прикладом системної кризи у визначенні структури і штатної чисельності ОВС є ситуація навколо Харківського

міського управління ГУМВС України в Харківській області, яке 2005 р. суб'єктивним рішенням було розформоване. Особовий склад управління було переведено в інші підрозділи, при цьому співробітники перейшли на роботу з іншою специфікою, на роботу в іншій місцевості, а деякі кадри було взагалі втрачено для МВС через звільнення чи вихід на пенсію. Півтора року потому, із заміною керівництва, було прийнято рішення про створення того ж Харківського міського управління ГУМВС України в Харківській області. Не вдаючись до аналізу доцільності існування Харківського міського управління ГУМВС України в Харківській області, є підстави вважати низку рішень управлінців найвищого рівня необґрунтованими, оскільки вони мають негативні наслідки, зокрема, і витрати з держаного бюджету на утримання ОВС, котрі щороку змінюють структуру [4, с.134].

До кадрової проблеми та питання здійснення фінансового контролю за діяльністю органів внутрішніх справ України слід підходити дещо ширше. Зокрема, існування в Міністерстві внутрішніх справ України спортивних команд, які не входять до штату МВС, проте не враховується використання цими спортивними командами (в складі громадських об'єднань) відомчих спортивних баз, отримання грошей на відрядження, нагороди тощо. Зазначені витрати не пов'язані з виконанням службових обов'язків, боротьбою із злочинністю, охороною громадського порядку, проте фінансуються вони за рахунок бюджетних коштів. Тобто, на утримання цих спортивних команд (члени котрих, щоправда, формально працевлаштовані в різних підрозділах ОВС) щорічно витрачаються бюджетні кошти, виділені МВС для виконання поставлених перед ними функціональних завдань, що є неефективним використанням бюджетних коштів. В даному контексті слід відмітити і порушення законодавства, пов'язані із залученням позабюджетних коштів. Зокрема, щорічні збори коштів з усіх працівників ОВС на відому спортивну громадську організацію, членами котрої не є більшість з цих працівників ОВС.

Вважаємо, що постійні рішення про реформування системи МВС України, оптимізацію його структури і чисельності приводять до неефективного використання бюджетних коштів. До постійних підвищених витрат також призводить відсутність чіткої стратегії реформування МВС. Нажаль фінансового контролю цього напрямку не проводиться. Хоча очевидно для нас є відсутність чіткого уявлення про кінцевий результат такого реформування МВС. Завдання ж, що ставляться в процесі реформування МВС не виконуються. До таких можна віднести, наприклад, завдання щодо оптимізації структури і складу ОВС, адже постійно йде мова про необхідність подальших реформ. Другим невиконаним завданням є здійснення технічного переоснащення, та інших видів забезпечення Міністерства внутрішніх справ України. Невиконання зазначених завдань здебільшого пояснюється відсутністю видатків розвитку МВС. Проте таке виправдання не може прийматися постійно, адже ситуація з недофінансуванням в нашій країні є майже однаковою для всіх державних органів та служб. Ця проблема є перманентною для нашої країни останні два десятиліття. Слід визнати, що незважаючи на заходи із реорганізації МВС стан справ із фінансуванням суттєво не поліпшився, а наявні бюджетні ресурси використовувалися нераціонально та неекономно.

При проведенні перевірок використання бюджетних коштів органами внутрішніх справ України Рахункова палата України національні перевіряючі органи особливу увагу звернути на бюджетні правопорушення, як-от:

- порушення вимог чинного законодавства при плануванні бюджетних коштів;
- недотримання вимог чинного законодавства при здійсненні процедур закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти, у тому числі, продуктів харчування;
- використання бюджетних коштів на здійснення заходів, не пов'язаних з виконанням функцій та завдань, встановлених для органів внутрішніх справ України;

- неефективне та непрозоре використання бюджетних коштів на будівництво та придбання житла для працівників ОВС [2].

З метою усунення зазначених недоліків існує думка, щодо необхідності забезпечити дотримання вимоги законодавства при укладанні договорів на закупівлю матеріально-технічних ресурсів, виконання робіт і надання послуг за державні кошти, та здійснювати належний контроль за їх виконанням. Крім того вжити необхідних заходів щодо посилення відомчого фінансового контролю за використанням бюджетних коштів у Міністерстві внутрішніх справ, а також заходів до усунення бюджетних правопорушень, відшкодування збитків та притягнення до відповідальності винних посадових осіб.

Однією з основних причин порушень при використанні бюджетних коштів у ОВС України є недотримання вимог чинного законодавства на стадії їх планування. Планування видатків бюджетних коштів, необхідних для забезпечення поставлених перед ОВС завдань, здійснюється, по окремих службах, без урахування об'єктивних потреб ОВС в коштах, наявних можливостей та резервів. Внаслідок цього, планові витрати коштів державного бюджету в бюджетних запитах рік необгрунтовано завищують [2]. Наприклад, згідно з бюджетними запитами на кожен рік, для забезпечення ОВС паливно-мастильними матеріалами, форменим одягом тощо МВС просить кошти, котрі щороку недофінансовуються. Тобто, з Державного бюджету України по загальному фонду затверджуються асигнування на ці цілі і фінансується лише частина запрошених коштів. У 2012 році у відсотковому співвідношенні профінансовано 42 % від бюджетного запиту [5]. Разом із тим, незважаючи на обмежений рівень фінансування, випадків зриву діяльності органів внутрішніх справ допущено не було.

Відтак при проведенні перевірок органами, що здійснюють фінансовий контроль за діяльністю органів внутрішніх справ слід звернути увагу на доцільність та необхідність визначених в бюджетному запиті обсягів коштів. На

можливість покрити майбутні витрати за рахунок внутрішніх резервів, наприклад, не включати витрати на прання білизни військовослужбовців внутрішніх військ за наявності в складі військових частин функціонуючих власних банно-пральних комбінатів, які утримуються за рахунок коштів державного бюджету. Іншим прикладом може бути розрахунок потреби коштів на продукти харчування, що також недофінансовується. Проте органи внутрішніх справ та, зокрема, ВНЗ МВС та військовослужбовці внутрішніх військ і за таких умов були забезпечені продовольством за встановленими нормами. Отже, розрахункова потреба бюджетних коштів на забезпечення органів внутрішніх справ продовольством також може бути штучно завищена.

Оцінку стану заходів, спрямованих на залучення коштів до спеціального фонду державного бюджету, слід робити виходячи із перевірки укладених договорів про надання певних платних послуг (наприклад, з охорони). А також із з'ясування причин неукладання потенційно можливих договорів, наприклад, з охорони громадського порядку під час проведення масових заходів на приватній території (ярмарок, спортивних змагань тощо). Здебільшого йде посилення на те, що така практика надання безкоштовно послуг існує тривалий час і стала традиційною.

Під час здійснення перевірок органами, що здійснюють фінансовий контроль за діяльністю органів внутрішніх справ, слід звертати увагу на вивчення питання заміни та оновлення матеріально-технічних ресурсів. Так, не спрямовування коштів на ці потреби призводить до того, що матеріально-технічні ресурси фізично та морально застарівають і підлягає списанню. Такий стан справ створює загрозу неналежного функціонування окремих підрозділів ОВС. За таких умов забезпеченості технічними засобами створюється небезпека виникнення ситуації, при якій, у випадку протиправних дій, працівники ОВС не мають можливості оперативного реагування на надзвичайну подію. При збереженні існуючих тенденцій недофінансування потреби оновлення

матеріально-технічні ресурси може викликати негативні наслідки, як-то неспроможність ОВС на рівних боротися зі злочинністю. До того ж слід перевіряти і законність використання наявних ресурсів ОВС. Непоодинокі випадки неефективного їх витрачання, з численними порушеннями чинного законодавства, а внутрішні можливості додаткового залучення коштів для розвитку ОВС не використовувалися.

Серед найбільш проблемних сфер діяльності органів внутрішніх справ України, що потребують здійснення фінансового контролю, слід виділити: проведення державних закупівель, паливно-енергетичну, охорони здоров'я, соціального захисту працівників ОВС, будівництва та житлово-комунального господарства. Всі ці напрямки будуть предметом наших подальших досліджень. На жаль, попри правоохоронний статус органів внутрішніх справ, у зазначених сферах спостерігається тотальне зловживання службовим становищем та збагачення за рахунок бюджетних коштів.

На підставі викладеного констатуємо, що звичайно ж органам внутрішніх справ України слід більш широко співпрацювати з органами прокуратури, Антимонопольним комітетом, Міністерством доходів і зборів України, Міністерством економічного розвитку і торгівлі України, адже саме завдяки плідній співпраці з цими відомствами справа боротьби зі злочинами у бюджетній сфері не стоїть на місці, а рухається вперед.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Контроль за доцільним використанням державних коштів – справа спільна [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/737198>. – 12.04.2012.

2. Про результати аудиту ефективності використання бюджетних коштів, виділених Головному управлінню внутрішніх військ Міністерства внутрішніх справ України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/986656>.

3. Проект Закону про внесення змін до деяких законів України щодо діяльності Міністерства внутрішніх справ України : від 08.01.2013 р., реєстр. № 1203 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb\\_n/webproc4\\_1?id=&pf3511=45305](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb_n/webproc4_1?id=&pf3511=45305).

4. Пабат О. В. Адміністративно-процесуальні гарантії прав та свобод громадян: дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук :

спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / Пабат Олександр Васильович ; Харк. нац. ун-т внутр. справ – Х., 2008. – 194 с.

5. Експерти схвалили позицію керівництва МВС щодо актуальності модернізації правоохоронної системи [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://mvs.gov.ua/mvs/control/main/uk/publish/article/819187>.

*Черечук Х. В. Окремі аспекти здійснення фінансового контролю за діяльністю органів внутрішніх справ України / Х. В. Черечук // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 1014–1018 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://arhive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12hxvvcu.pdf>*

Виділено особливості здійснення такого фінансового контролю ОВС як контрольованого суб'єкту. Розглянуто особливості проведення перевірок використання бюджетних коштів органами внутрішніх справ України.

\*\*\*

*Черечук Х.В. Отдельные аспекты осуществления финансового контроля за деятельностью органов внутренних дел Украины*

Выделены особенности осуществления такого финансового контроля ОВД как контролируемого субъекта. Рассмотрены особенности проведения проверок использования бюджетных средств органами внутренних дел Украины.

\*\*\*

*Hereuhuk H.V. Certain Aspects of Financial Control Over the Activities of Internal Affairs of Ukraine*

The features of the financial control of the police department as a controlled entity are made. The features of the inspections of the budget by the internal affairs of Ukraine are considered.