

Панова О.О.

Харківський національний університет внутрішніх справ

МАТЕРІАЛЬНО-ФІНАНСОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

Розглянуто теоретико-методологічні визначення матеріально-фінансового забезпечення публічної безпеки в Україні. Встановлено, що фінансові активи, які направлені на забезпечення публічної безпеки в Україні, формуються з багаторівневої системи, яка включає в себе як бюджетні, так і позабюджетні асигнування. Досліджено етимологію таких визначень як «фінансове забезпечення», «фінанси», «забезпечення». Визначено, що матеріально-фінансове забезпечення публічної безпеки в Україні має складну структуру, елементами якої є: джерело фінансування (державне та позадержавне); види фінансових надходжень; розпорядник отриманих матеріально-фінансових благ; методи контролю використання та акумулювання грошових надходжень тощо. Акцентовано увагу на необхідності створення дієвого механізму перерозподілу фінансових ресурсів під час реалізації завдання із забезпечення публічної безпеки в Україні.

Ключові слова: фінанси, бюджет, забезпечення, публічна безпека, правопорядок.

Постановка проблеми. Процес побудови демократичної правової держави вимагає утворення дієвої системи забезпечення безпеки не лише на національному рівні, але й здійснення безпосередньо підтримання публічної безпеки і порядку. Механізм реалізації даного завдання в Україні побудований з явними протиріччями та неузгодженістю. Це, у більшості випадків, пов'язане з тим, що на сьогодні не сформована необхідна матеріально-фінансова база, в тому числі й своєчасне забезпечення матеріальними ресурсами. У нормативно-правових актах у сфері матеріально-фінансового забезпечення й досі недостатньо розроблені правові механізми та наявні різномірні норми.

Тому розгляд матеріально-фінансового механізму забезпечення публічної безпеки, його правового забезпечення є проблемою, від вирішення якої залежить доля правопорядку в державі. Підтримання публічного порядку і безпеки повинно мати матеріально-фінансову базу, яка б у повній мірі забезпечувала би потреби даної сфери.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретично-концептуальні засади визначення публічної безпеки містяться в роботах українських і зарубіжних вчених різних історичних періодів: В.Б. Авер'янова, Г.В. Атаманчука, С.С. Алексеєва, М.І. Бажанова, О.М. Бандурки, Д.М. Бахраха, О.К. Безсмертного, Ю.П. Битяка, С.М. Братуся, І.І. Веремеєнка, Б.М. Габричидзе, О.І. Галагана,

І.П. Голосніченка, І.М. Даньшина, Є.В. Додіна, О.В. Дяченка, А.І. Єлістратова, Л.В. Коваля, А.Т. Комзюка, Б.П. Курашвілі, Б.М. Лазарева, О.Є. Луньова, В.М. Махоніна, Н.Р. Ніжник, В.М. Олійника, В.Ф. Опришка, В.Я. Тація, В.П. Тихого, М.М. Тищенко, Ю.М. Тодики, В.А. Юсупова, О.Ю. Якимова, О.М. Якуби, Ц.А. Ямпольської, О.В. Яценко та інших. Низку питань щодо матеріально-фінансового забезпечення публічної безпеки висвітлено практичними працівниками правоохоронних органів у періодичній пресі, в журналах та виступах на телебаченні. Проте проведений аналіз джерел дає підстави говорити лише про поверхневий розгляд питань, які присвячені матеріально-фінансовому забезпеченню публічної безпеки в Україні. Таким чином, викладене вище і визначає актуальність нашого дослідження.

Постановка завдання. Метою статті є визначення особливостей та напрямів матеріально-фінансового забезпечення публічної безпеки в Україні. Для досягнення цієї мети планується вирішити такі завдання: проаналізувати природу матеріально-фінансового забезпечення публічної безпеки в Україні; надати характеристику основних напрямів матеріально-фінансового забезпечення публічної безпеки в Україні.

Виклад основного матеріалу дослідження. На законодавчому рівні не визначено поняття матеріально-фінансового забезпечення публічної

безпеки, тому, на нашу думку, варто з'ясувати природу даного явища. Проведемо етимологічний аналіз зазначеної сфери, виокремивши поняття «забезпечення», «матеріальний» та «фінансовий».

Так, К.В. Барсуков розглядає поняття «забезпечення» у двох значеннях. По-перше, як діяльність уповноважених державою органів щодо здійснення своїх функцій. По-друге, як результат цієї діяльності, що виражається у фактичній реалізації правових приписів, прав і свобод громадян [3, с. 7]. Великий тлумачний словник сучасної української мови надає нам визначення «забезпечення» як: постачання чогось у достатній кількості, задоволення когось, що-небудь в якихось потребах; надання кому-небудь достатньо матеріальних засобів до існування; створення надійних умов для здійснення чого-небудь; гарантувати щось [5, с. 375].

Таким чином, можемо дійти проміжного висновку, що забезпечення публічної безпеки в Україні – це процес, здійснюваний суб'єктами публічної безпеки (державними та громадськими), з надання ресурсів, створення умов та вчинення інших дій, з метою гарантування та задоволення потреб зазначеної сфери.

Підходячи до розгляду матеріально-фінансового забезпечення публічної безпеки в Україні, необхідно наголосити, що ключовим поняттям у даному вислові, на нашу думку, є категорія «фінанси». У навчальному посібнику «Фінанси» (загальна теорія) зазначається, що фінанси – це сукупність грошових відносин, пов'язаних із формуванням, мобілізацією і розміщенням фінансових ресурсів та з обміном, розподілом і перерозподілом вартості створеного на основі їх використання валового внутрішнього продукту, а за певних умов – і національного багатства [11, с. 5]. Автори підручника «Фінанси» (теоретичні основи) подають визначення економічної суті поняття «фінансів» за такими групами:

– фінанси – це система економічних (грошових) відносин, за допомогою яких створюються, розподіляються та перерозподіляються фонди грошових коштів;

– фінанси – це сукупність об'єктивно зумовлених економічних відносин, що мають розподільний характер, грошову форму вираження, матеріалізуються у грошових доходах та нагромадженнях, які зосереджуються в державних структурах і у суб'єктів господарювання з метою розширення відтворення, матеріального стимулювання працівників, задоволення соціальних потреб суспільства;

– фінанси – це система економічних відносин між державою, юридичними та фізичними особами з приводу формування, розподілу, перерозподілу і використання централізованих та децентралізованих грошових фондів, які повинні регулюватися правовими нормами [19, с. 7; 2, с. 128–129].

Керуючись сферою нашого дослідження, необхідно наголосити на визначенні сутності поняття «фінансове забезпечення». Так, фінансове забезпечення як підсистему фінансового механізму, що характеризує зміст впливу фінансів на різні аспекти розвитку суспільства, розглядає В. Опарін [11, с. 56]. У рамках фінансового механізму фінансове забезпечення як метод фінансового впливу на розвиток економіки визначають також І. Петровська і Д. Клиновий [12, с. 23]. В. Федосов вважає, що фінансове забезпечення – це система джерел і форм фінансування розвитку економічної та соціальної сфери [4, с. 49]. О. Романенко фінансове забезпечення визначає як покриття затрат за рахунок фінансових ресурсів, акумульованих суб'єктами господарювання та державою [17, с. 18; 10, с. 351–352].

Дуже вдало, на нашу думку, визначення поняття «фінансове забезпечення» сформував В.В. Конопльов у своєму дослідженні, що присвячене особливостям організаційно-правового механізму підготовки та прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ. Так, з точки зору вченого, під фінансовим забезпеченням необхідно розуміти операції з фінансовими активами органів внутрішніх справ, які спрямовані на покриття їх потреб у капіталі з усіх можливих та законних джерел, їх мобілізацію і використання. Зміст фінансового забезпечення органів внутрішніх справ, зауважує вчений, складають грошові відносини, які супроводжуються безперервним кругообігом коштів. Кругообіг грошових коштів здійснюється у формах витрат ресурсів і одержання доходів, їх розподілу та використання [8, с. 234–235]. Окрім цього, під час дослідження особливостей адміністративно-правового регулювання фінансового забезпечення та матеріально-технічного постачання органів внутрішніх справ України, як зауважує М.С. Ільницький, під фінансовим забезпеченням органів внутрішніх справ розуміється діяльність, яка здійснюється в межах фінансової системи держави в усіх її проявах, та є формою участі в розподілі грошових коштів шляхом отримання фінансових ресурсів у встановленому законом порядку з метою наділення ОВС відповідними матеріально-

технічними ресурсами [6, с. 214; 9, с. 41]. Таким чином, з аналізу вищенаведених позицій здається можливим дійти висновку стосовно того, що під фінансовим забезпеченням публічної безпеки в Україні слід розуміти виконання суб'єктами забезпечення публічної безпеки своїх функцій щодо формування, розподілу, перерозподілу та використання наявних фінансових активів, направлених на попередження, припинення та усунення порушень у сфері публічної безпеки.

Аналізуючи нормативно-правові акти з проблем матеріально-фінансового забезпечення публічної безпеки в Україні, ми дійшли висновку, що шляхи надходження матеріально-фінансових активів можливо розділити на державний та недержавний фонди отримання.

Так, державні асигнування сфери забезпечення публічної безпеки в Україні поділяються на державну, регіональну та місцеву підтримку.

Якщо аналізувати юридичні підходи до визначення сутності поняття «державна підтримка», слід зазначити, що І.П. Сафонов у своєму дослідженні, присвяченому правовій регламентації державної підтримки аграрних товаровиробників, під фінансовою державною підтримкою розуміє здійснення в державі аграрної реформи, що потребує подальшої розробки та правового зміцнення фінансової системи, яка була б адекватною ринковому розвитку аграрного виробництва й базувалася на докорінних змінах фінансового інструментарію (субсидії, дотації), спроможного забезпечити ефективне й стає функціонування сільськогосподарських підприємств [18, с. 9]. Окрім цього, під час дослідження особливостей адміністративно-правового регулювання підприємницької діяльності в Україні О.В. Клим дійшла висновку, що державну підтримку підприємництва можна визначити як комплекс правового, організаційного, ресурсного, соціального та іншого забезпечення державою процесу створення необхідних умов становлення та розвитку конкурентоспроможного підприємництва [7, с. 113]. Отже, як слідує з вищенаведеного, поняття «державна підтримка» в науково-правових колах у деякій мірі ототожнюється із поняттям «забезпечення», й окрім фінансового та матеріального забезпечення може включати в себе, наприклад, забезпечення інформаційне [9, с. 42].

До загальнодержавних видів підтримки, наприклад, відноситься забезпечення життєдіяльності органів Національної поліції основним завданням яких, у відповідності до Закону України «Про Національну поліцію», є надання полі-

цейських послуг у сфері забезпечення публічної безпеки та порядку.

Також чисельна кількість загальнодержавних програм, безпосередньо присвячених реалізації функції забезпечення громадської безпеки, є незначною. Серед них особливо слід відзначити Загальнодержавну цільову програму захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного і природного характеру на 2013–2017 роки, затверджену Законом України від 7 червня 2012 року № 4909. Метою цієї програми визначено послідовне зниження ризику виникнення надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру, підвищення рівня безпеки населення і захищеності територій від наслідків таких ситуацій. За рахунок реалізації програми планується забезпечити належний рівень безпеки населення, захищеності територій, об'єктів виробництва і соціально-культурної сфери від надзвичайних ситуацій, знизити ризик виникнення надзвичайних ситуацій та мінімізувати їх наслідки, підвищити ефективність використання коштів, які спрямовуються на здійснення заходів щодо захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій, здійснити матеріально-технічне переоснащення підрозділів Оперативно-рятувальної служби цивільного захисту та державних спеціалізованих аварійно-рятувальних служб Міністерства надзвичайних ситуацій України, підвищити ефективність їх функціонування [13]. Окремі заходи із забезпечення громадської безпеки реалізуються також у межах Державної цільової соціальної програми забезпечення пожежної безпеки на 2012–2015 роки, метою якої є забезпечення захисту населення, навколишнього природного середовища і небезпечних об'єктів, об'єктів підвищеної небезпеки, об'єктів з масовим перебуванням людей та населених пунктів від пожеж, підвищення рівня протипожежного захисту та створення сприятливих умов для реалізації державної політики у сфері пожежної безпеки [14; 1].

Регіональна та місцева підтримка виражається у створенні та оприлюдненні Програм, Стратегій та в комплексі дій із забезпечення публічного порядку та безпеки. Так, наприклад, у Програмі протидії злочинності та посилення громадської безпеки на території Великодальницької сільської ради Біляївського району Одеської області на 2017 рік зазначено, що діяльність громадських формувань, які підпорядковуються Біляївському ВП ГУНП в Одеській області, органам державної виконавчої влади та місцевому самоврядуванню, відбувається за такими пріоритетними напрямками: підтримка

роботи існуючих громадських пунктів охорони порядку та громадських формувань, створення нових формувань; вжиття заходів, спрямованих на перевірку неблагодійних сімей та проведення з ними профілактичних бесід по недопущенню скоєння правопорушень та злочинів; щоквартальне оперативне та повне інформування населення через засоби масової інформації про нормативні акти, які регламентують діяльність правоохоронних органів; розробка системи постійного інформування громадян про стан, форми та методи взаємодії поліції з населенням з питань боротьби зі злочинністю, охорони громадського порядку, профілактики правопорушень та злочинів; попередження розповсюдження наркоманії та алкоголізму; проведення операції під назвою «Розшук», а в 5.2. даної Програми зазначається, що фінансування Програми здійснюється за рахунок коштів місцевого бюджету, а також інших джерел. Кошти на реалізацію Програми, які передбачаються бюджетом, виділяються окремим рядком [16]. Окремо хочеться зазначити, що деякі програми встановлюють фіксовану суму затрат на забезпечення публічної безпеки, наприклад, в п. 5 Програми профілактики правопорушень та забезпечення громадської безпеки на території Інженерненської сільської ради на 2016 рік зазначено, що обсяг фінансування Програми складає 5 тис. грн на 2016 рік [15].

Стосовно позадержавних фондів матеріально-фінансового забезпечення публічної безпеки, то

тут необхідно наголосити, що із вступом України на шлях інтеграції в європейський простір, велику кількість асигнувань сфера забезпечення публічної безпеки та порядку отримала з іноземних джерел, від громадських організацій та благодійних внесків від громадян на підтримання правопорядку не лише в окремих місцевостях, а й в усій державі.

Висновки. Резюмуючи викладене вище, вважаємо за необхідне виокремити такі результати проведеного дослідження:

1. Матеріально-фінансове забезпечення публічної безпеки в Україні має складну структуру, елементами якої є: джерело фінансування (державне та позадержавне); види фінансових надходжень; розпорядник отриманих матеріально-фінансових благ; методи контролю використання та акумулювання грошових надходжень, тощо;

2. Матеріально-фінансове забезпечення публічної безпеки в Україні являє собою складний комплекс заходів та напрямів реалізації, який залежить від етапу використання матеріальних ресурсів (попередження, припинення, або ліквідації наслідків порушення публічної безпеки та порядку), концентрується в руках численних суб'єктів забезпечення публічної безпеки на різних рівнях (загальнодержавному, регіональному, місцевому), та використовується з метою підвищення ефективності функціонування всієї сфери публічної безпеки країни.

Список літератури:

1. Азаров Ю.Ю. Організаційно-правові засади фінансування програм забезпечення громадської безпеки в умовах надзвичайних ситуацій. Часопис Академії адвокатури України. 2013. № 2. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Chaau_2013_2_1 (дата звернення: 28.01.2018).
2. Артус М.М. Проблеми трактування сутності та функцій категорії «фінанси». Фінанси України. Київ, 2007. № 4. С. 127–135.
3. Барсуков К.В. Адміністративно-правове забезпечення проходження служби працівниками органів внутрішніх справ у складі міжнародних миротворчих підрозділів: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Держ.наук.-дослідний ін-т МВС України. Київ, 2010. 20 с.
4. Бюджетний менеджмент: підручник / В. Федосов та ін.; за заг. ред. В. Федосова. Київ: КНЕУ, 2004. 864 с.
5. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел. Київ; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2005. 1728 с.
6. Ільницький М.С. Адміністративно-правове регулювання фінансового забезпечення та матеріально-технічного постачання органів внутрішніх справ України: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Київський міжнародний ун-т. Київ, 2009. 242 с.
7. Клим О.В. Адміністративно-правове регулювання підприємницької діяльності в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Ін - т. держ. управління ім. В.М. Корецького НАН України. Київ, 2009. 205 с.
8. Конопльов В.В. Організаційно-правовий механізм підготовки та прийняття управлінських рішень в адміністративній діяльності органів внутрішніх справ: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07. Харківський нац. ун-т. внутр. справ. Харків, 2006. 413 с.
9. Манжула А.А. Фінансове та матеріально-технічне забезпечення діяльності науково-дослідних установ в Україні: поняття та сутність. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «ПРАВО». Ужгород, 2015. Вип. 35. Ч. I. Т. 2. С.40–43.

10. Мацьків В.В. Теоретичні основи фінансового забезпечення підприємств. Сталий розвиток економіки. Хмельницький. 2013. № 5. С. 351–356
11. Опарін В.М. Фінанси (Загальна теорія): навч. посібник. 2-ге вид., доп. і перероб. Київ: КНЕУ, 2002. 240 с.
12. Петровська І.О., Клиновий Д.В. Фінанси (з елементами статистики фінансів): навчальний посібник. Київ: ЦУЛ, 2002. 300 с.
13. Про Загальнодержавну цільову програму захисту населення і територій від надзвичайних ситуацій техногенного та природного характеру на 2013–2017 роки: Закон України від 07.06.2012 р. № 4909. Відомості Верховної Ради. 2013. № 19–20. Ст. 173.
14. Про затвердження Державної цільової соціальної програми забезпечення пожежної безпеки на 2012–2015 роки: Постанова Кабінету Міністрів України від 27.06.2012 р. № 590. Офіційний вісник України. 2012 р. № 50. Ст. 445.
15. Про затвердження Програми профілактики правопорушень та забезпечення громадської безпеки на території Інженерненської міської ради на 2016 рік: Рішення Інженерненської сільської ради Пологівського району Запорізької області VII скликання від 14.03.2016 р. № 3. URL: <http://inzhenerne-rada.gov.ua/index.php/rishennia-rady/145-rishennia-rady/1013-n-3-vid-14032016-pro-zatverdzhennia-prohramy-profilaktyky-pravoporushen-ta-zabezpechennia-hromadskoi-bezpeky-na-terytorii-inzhenernenskoj-silskoi-rady-na-2016-rik> (дата звернення: 27.01.2018).
16. Програмі протидії злочинності та посилення громадської безпеки на території Великодальницької сільської ради Біляївського району Одеської області на 2017 рік. URL: <http://v-dalnik.od.ua/2-uncategorised/380-prohrama-protydii-zlochynnosti-ta-posylennia-hromadskoi-bezpeky-na-terytorii-velykodalnytsskoi-silskoi-rady-biliaivskoho-raionu-odeskoi-oblasti-na-2017-rik> (дата звернення: 27.01.2018).
17. Романенко О. Фінанси: підручник. Київ: Центр навчальної літератури, 2006. 312 с.
18. Сафонов І.П. Правова регламентація державної підтримки аграрних товаровиробників: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.06. Нац. юрид. академія ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2007. 19 с.
19. Фінанси (теоретичні основи): підручник / М.В. Грідчина, В.Б. Захожай, Л.Л. Осіпчук та ін.; під кервом і за наук. ред. М.В. Грідчиної, В.Б. Захожая. 2-ге вид., випр. і допов. Київ: МАУП, 2004. 312 с.

МАТЕРИАЛЬНО-ФИНАНСОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ПУБЛИЧНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В УКРАИНЕ

Рассмотрено теоретико-методологическое определение материально-финансового обеспечения публичной безопасности в Украине. Установлено, что финансовые активы, которые направлены на обеспечение публичной безопасности в Украине, формируются из многоуровневой системы, которая включает в себя как бюджетные, так и внебюджетные ассигнования. Исследована этимология таких определений, как «финансовое обеспечение», «финансы» и «обеспечение». Определенно, что материально-финансовое обеспечение публичной безопасности в Украине имеет сложную структуру, элементами которой являются: источник финансирования (государственное и внегосударственное); виды финансовых поступлений; распорядитель полученных материально-финансовых благ; методы контроля использования и аккумуляции денежных поступлений и тому подобное. Акцентировано внимание на необходимости создания действенного механизма перераспределения финансовых ресурсов во время реализации задачи по обеспечению публичной безопасности в Украине.

Ключевые слова: финансы, бюджет, обеспечение, публичная безопасность, правопорядок.

ENDOWMENT AND FINANCIAL ASSURANCE FOR PUBLIC SAFETY IN UKRAINE

The article is focused on theoretical and methodological definition of endowment and financial assurance of public safety in Ukraine. It has been established that financial assets aimed at ensuring public safety in Ukraine are formed from a multi-level system, which includes both budgetary and extra-budgetary funds. It has been determined that state funds for public safety sphere in Ukraine are divided into state, regional and local support provided by the relevant executive authorities depending on the levels. The author has studied the etymology of the definition of “endowment and financial assurance” through the prism of empirical cognition of the concepts of “finances” and “provision”.

Key words: finances, budget, providing, public safety, law and order.