

# Фінансування правоохоронних

## органів як засіб адміністративно-правового забезпечення особистої безпеки їх працівників



### А. І. Суббот

доктор юридичних наук, доцент, професор кафедри спеціальних дисциплін та організації професійної підготовки Національного університету державної податкової служби України

У статті досліджено та визначено поняття фінансового забезпечення працівників правоохоронних органів. Обґрунтовано важливість фінансового забезпечення для сукупності комплексу забезпечення безпеки діяльності, яку здійснюють працівники правоохоронних органів в межах своїх повноважень. Вказано існуючі та запропоновано нові альтернативні джерела фінансування правоохоронних органів.

**Ключові слова:** економічні засоби, фінансування правоохоронних органів, особиста безпека, фінансове забезпечення працівників правоохоронних органів.

В статье исследованы и определены понятия финансового обеспечения работников правоохранительных органов. Обоснована важность финансового обеспечения для совокупности комплекса обеспечения безопасности деятельности, которую осуществляют работники правоохранительных органов в пределах своих полномочий. Указано существующие и предложены новые альтернативные источники финансирования правоохранительных органов.

**Ключевые слова:** *экономические средства, финансирование правоохранительных органов, личная безопасность, финансовое обеспечение работников правоохранительных органов.*

*The paper investigates the concepts and financial security of law enforcement agencies. Proved the importance of financial security for the safe operation of law enforcement agencies. The specified current and proposed new alternative sources of funding law enforcement.*

**Keywords:** *economic means of funding law enforcement, personal security, financial security, law enforcement officials.*

Як відомо, неефективність діяльності правоохоронних органів пов'язана з браком фінансування, корумпованістю і значною заполітизованістю [1]. Проте безпека діяльності правоохоронних органів та особиста безпека їх працівників безпосередньо залежить від фінансового й матеріально-технічного забезпечення самих правоохоронних органів. І навпаки, успішна робота правоохоронних органів залежить від умов праці, побутового, транспортного і соціального обслуговування працівників. Беззаперечно, наявність кваліфікованих кадрів в організації має важливе значення для виконання поставлених перед правоохоронними органами завдань, але передусім необхідно приділити увагу грошовому забезпеченню працівників, щоб служба в правоохоронних органах була привабливою для кваліфікованих спеціалістів.

Щодо вичерпного вивчення питання фінансового забезпечення працівників правоохоронних органів необхідно розглянути думки вчених з цього приводу. Є. І. Руколайніна визначає

поняття «фінансове забезпечення органів внутрішніх справ» як діяльність, яка здійснюється в межах фінансової системи держави в усіх її проявах та є формою участі в розподілі грошових коштів шляхом отримання фінансових ресурсів з метою наділення органів внутрішніх справ відповідними матеріально-технічними ресурсами [2]. В. К. Васенко зазначає, що особливої актуальності фінансове забезпечення працівників правоохоронних органів набуває сьогодні, оскільки низький рівень їх заробітної плати і разом з тим високий рівень небезпек у професійній діяльності гальмує процес підвищення фахової майстерності й ефективності правоохоронної діяльності [3]. Зробивши широкий аналіз бюджетних правовідносин правоохоронних органів, М. С. Ільницький навів власну думку стосовно фінансового забезпечення правоохоронних органів в Україні, в якій зазначається, що правоохоронні органи є окремим (власним) суб'єктом фінансування, а отже, можуть самі визначати суми фінансування, необхідні для повноцінного їх існування [4].

Необхідно зазначити, що така ситуація загалом не задовольняє потреби правоохоронних органів, ставлячи під загрозу безпеку їх існування та нормальної діяльності, крім того, вбачається суттєва різниця у фінансовому забезпеченні кожного правоохоронного відомства.

У зв'язку з цим доцільно виділити такі найважливіші напрями фінансової діяльності правоохоронних органів:

- участь у формуванні й використанні бюджетних коштів різних рівнів;
- участь у створенні й використанні фондів обов'язкового особистого страхування власних працівників;
- участь у створенні й використанні коштів різних державних позабю-

джетних фондів (пенсійного, соціального страхування тощо);

- участь у відносинах з приводу отримання й використання банківських позик і компенсаційних виплат для будівництва індивідуального житла, державних допомог, інших соціальних компенсаційних виплат; кредитні відносини;
- залучення і використання коштів, які одержують правоохоронні органи від фінансово-господарської діяльності.

У зв'язку з розглядом питання про джерела фінансування системи правоохоронних органів цікавим видається досвід зарубіжних колег. Типовою для поліцій Заходу є висока технічна оснащеність служб, їх належне матеріально-технічне постачання. Наприклад, у Великобританії з 1978 по 1986 роки фінансові затрати на поліцію зросли на 280 %, значно випередивши аналогічні показники темпу зростання затрат на оборону та соціальне забезпечення [5]. Привертає увагу висока технічна оснащеність служб фінської поліції, широке використання ними засобів електронно-обчислювальної техніки. Практично кожний працівник має на своєму робочому місці та активно використовує у повсякденній практиці комп'ютер. Поліція оснащена автотранспортом з розрахунку одна автомашина на 3-5 осіб. Використовуються різноманітні автомашини: як спеціалізовані патрульні з відповідним обладнанням, фарбуванням, світловими та звуковими сигналами, машини для перевезення собак, пересувні кримлабораторії, так і звичайні, що застосовуються, наприклад, для таємного спостереження. Усі автомашини обладнані радіо- та радіотелефонним зв'язком. Радіозв'язок здійснюється якісно на відстані до 50 км. За допомогою переносного радіотелефону працівник може

у будь-який момент зв'язатися з телефонним абонентом на всій території країни тощо [6]. Світова практика показує, що поліцейські системи в ряді країн заробляють на своє утримання значні власні кошти. У Китайській Народній Республіці, наприклад, кращі готелі, кращі ресторани, кращі ательє діють під егідою національної системи МВС. Завдяки такій господарській діяльності міліція КНР має високий рівень технічної оснащеності [7].

Також, на нашу думку, доцільно створювати фонди на рівні центральних управлінь підрозділів правоохоронних органів, передбачивши адресний розподіл фінансових і матеріальних ресурсів з урахуванням волевиявлення спонсора. Зазначимо, що фінансове та матеріально-технічне забезпечення правоохоронних органів повинно мати чітке правове регулювання і соціальну спрямованість. Від його активного застосування на практиці та подальшого вдосконалення залежить безпечна, а головне – ефективна діяльність правоохоронних органів, їх розвиток відповідно до завдань, поставлених перед ними державою.

Бюджетне фінансування матеріально-технічного забезпечення правоохоронних органів України постійно залишається на недостатньому рівні. Фінансування видатків на придбання озброєння, спецтехніки та автотранспорту для потреб правоохоронних органів в різні роки коливалось у розмірах 2,3-5 % від потреби. У незадовільному стані перебуває спецобмундирування, озброєння, засоби зв'язку та оборони правоохоронних органів, а забезпеченість ними становить 10-30 %. Майже половина особового складу потребує повної заміни форменого одягу, але на речове майно щорічно виділялося 6,7-9 % коштів від необхідного [8].

Зрозуміло, що така ситуація передусім ставить під загрозу можливість безпечного виконання працівниками правоохоронних органів покладених на них службових завдань (про що вже неодноразово наголошувалося). Фінансове забезпечення як складова безпечної діяльності працівників правоохоронних органів визначається, що фінансове забезпечення є невід'ємною складовою особистої безпеки працівників правоохоронних органів, та наводяться основні його підвиди. Зокрема фінансове забезпечення працівників правоохоронних органів додатково деталізується на підвиди: фінансові ресурси (сукупність усіх цільових фондів грошових коштів правоохоронних органів, необхідних для їх функціонування; надходження грошових коштів і здійснювані виплати: централізовані та децентралізовані); матеріальні ресурси (будівлі, службові та житлові приміщення, дороги, стоянки; полігони, господарчий інвентар, транспорт, засоби зв'язку, ідальні; відомчі установи охорони здоров'я; санаторії, меблі, інвентар, пальне, запчастини, канцтовари, формений одяг, продовольче забезпечення); технічні ресурси (охоронна система контролю, сигналізації, оргтехніка).

Разом з тим фінансове забезпечення діяльності правоохоронних органів залежить від фінансових можливостей держави. Законом України «Про бюджет» кожного року встановлюється сума коштів, що виділяється державою на забезпечення правоохоронних органів, серед яких нами розглянуто органи: Міністерства внутрішніх справ України, Збройних Сил України, Служби безпеки України, Митної служби України, Державної податкової служби, Державної прикордонної та Державної пенітенціарної служби України за 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 рр. В той

же час для повноцінного аналізу фінансового забезпечення правоохоронних органів був врахований рівень інфляції в державі за кожен наведений рік. Так, в 2010 р. він становив – 15,9 %; 2011 р. – 15,75 %; 2012 р. – 13,4 %; 2013 р. – 12,4 %.

Керуючись проведеним дослідженням фінансового забезпечення правоохоронних органів, виокремимо фінансування кожної правоохоронної структури. На забезпечення Міністерства внутрішніх справ з державного бюджету виділялися за кожний окремий рік суми: 2010 р. – 12,5 млрд грн [9], 2011 р. – 13,1 млрд грн [10], 2012 р. – 13,7 млрд грн [11], 2013 р. – 15,41 млрд грн [12]. На забезпечення Збройних Сил України, в свою чергу, з державного бюджету Законом України «Про Державний бюджет України» було передбачено такі грошові суми: 2013 р. – 11,4 млрд грн [12], 2012 р. – 10,5 млрд грн [11], 2011 р. – 8,9 млрд грн [10], 2010 р. – 8,7 млрд грн [9]. Служба безпеки України фінансувалася в наведені роки таким чином: 2013 р. – 3,1 млрд грн [12], 2012 р. – 2,9 млрд грн [11], 2011 – 2,7 млрд грн [10], 2010 р. – 2,54 млрд грн [9]. Державна митна служба України, до її ліквідації та включення до складу Міністерства доходів та зборів України, Указом Президента забезпечувалася з бюджетної казни та фінансувалася: 2013 р. – 7,6 млрд грн [12], 2012 р. – 6,8 млрд грн [11], 2011 р. – 6,4 млрд грн [10], 2010 р. – 5,8 млрд грн [9]. Державна податкова служба України: 2013 р. – 9,1 млрд грн [12], 2012 р. – 8,4 млрд грн [11], 2011 р. – 7,5 млрд грн [10], 2010 р. – 7 млрд грн [9]. Державна прикордонна служба України: 2013 р. – 3,4 млрд грн [12], 2012 р. – 3,28 млрд грн [11], 2011 р. – 2,97 млрд грн [10], 2010 р. – 2,5 млрд грн [9]. Державна пенітенціарна служба України фінансово забезпечувалася державою таким чином: 2013 р. –

1,7 млрд грн [12], 2012 р. – 1,54 млрд грн [11], 2011 р. – 1,48 млрд грн [10], 2010 р. – 1,26 млрд грн [9].

Проаналізувавши фінансове забезпечення наведених правоохоронних органів за чотири роки, з 2010 р. по 2013 р., спостерігаємо поступове збільшення видатків в загальній сумі, наприклад, від 47,12 млрд грн у 2012 р. до 51,71 млрд грн у 2013 р., що є збільшенням на 9,74 %. Але в той же час, враховуючи рівень інфляції на 2013 р. – 12,4 %, робимо загальний висновок, що покращення не відбулося, а фінансове забезпечення, з урахуванням рівня інфляції, зменшилось майже на 3 %.

На 2014 рік [13] передбачене фінансування в умовах політичної та економічної кризи ставить під загрозу особисту безпеку працівників правоохоронних органів та зводить її забезпечення до критичної межі, адже у такий складний час на практиці правоохоронні органи, на жаль, не демонструють високий професіоналізм та ефективну роботу. Зокрема на фінансування Міністерства внутрішніх справ України у 2014 році виділено 17 960 380,9 тис. грн, із них щодо соціального забезпечення та на медичне забезпечення працівників, осіб рядового і начальницького складу органів внутрішніх справ – 569 325,9 тис. грн, на дошкільну освіту та заходи з позашкільної роботи з дітьми працівників, осіб рядового та начальницького складу органів внутрішніх справ – 74 330,8 тис. грн, на стаціонарне лікування військовослужбовців внутрішніх військ МВС України у власних медичних закладах – 39 660,8 тис. грн. Міністерство доходів і зборів України отримає у 2014 р. 5 896 771,3 тис. грн, із них на Апарат Міністерства доходів і зборів України припадає 5 896 771,3 тис. грн, на керівництво та управління у сфері доходів і збо-

рів – 5 637 170,4 тис. грн, на прикладні дослідження і розробки у сфері доходів і зборів та фінансового права – 15 108,7 тис. грн, на підвищення кваліфікації у сфері доходів і зборів – 20 799,4 тис. грн, на підготовку кадрів у сфері доходів і зборів вищими навчальними закладами I і II рівнів акредитації – 18 676,0 тис. грн, на підготовку кадрів та підвищення кваліфікації у сфері доходів і зборів вищими навчальними закладами III і IV рівнів акредитації – 205 016,8 тис. грн. Для фінансування Служби безпеки України на 2014 р. виділено – 3 393 926,2 тис. грн, із них на забезпечення заходів у сфері безпеки держави та функціонування органів системи Служби безпеки України – 2 927 522,9 тис. грн, на медичне обслуговування і оздоровлення особового складу та утримання закладів дошкільної освіти Служби безпеки України – 265 537,4 тис. грн. Варта уваги стаття на будівництво (придбання) житла для військовослужбовців Служби безпеки України – 130,0 тис. грн. Враховуючи середні ціни на нерухомість в Україні, забезпечення відбудеться максимум двох осіб залежно від регіону, але ж у структурі Служби безпеки України працівників, які потребують житла, у рази більше.

Враховуючи сучасну міжнародну військову загрозу для України, вже згаданим Законом України «Про Державний бюджет України на 2014 рік» Головне управління розвідки Міністерства оборони України отримало 475 371,0 тис. грн, Рада національної безпеки і оборони України – 41 064,9 тис. грн. А Міністерство оборони України фінансується в поточному році на суму 15 167 331,9 тис. грн, із них на забезпечення діяльності Збройних Сил України та підготовку військ виділено 11 716 692,5 тис. грн, на медичне лікування, реабілітацію та санаторне забезпечення особового складу Збройних

Сил України, ветеранів військової служби та членів їх сімей, ветеранів війни – 1 096 656,6 тис. грн, на розвиток озброєння та військової техніки Збройних Сил України – 563 316,3 тис. грн, на підвищення кваліфікації працівників органів соціального захисту та соціальну адаптацію військовослужбовців, звільнених у запас або у відставку – 1 703,8 тис. грн, а на будівництво (придбання) житла для військовослужбовців Збройних Сил України – 453 202,5 тис. грн.

Наведені дані щодо соціального забезпечення працівників правоохоронних органів, на жаль, є вичерпними.

Враховуючі дані, визначені в Законі України «Про Державний бюджет України» на відповідні 2010, 2011, 2012, 2013, 2014 рр., вважаємо, що положення щодо фінансового забезпечення співробітників правоохоронних органів повинні бути врегульовані в достатній мірі. І як фундаментальну основу фінансового забезпечення особистої безпеки працівників правоохоронних органів пропонується в законах про державні бюджети на майбутні календарні роки визначати обсяги фінансування правоохоронних органів з випередженням показників інфляції в державі.

Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити узагальнюючий висновок про те, що фінансове забезпечення є передусім джерелом ресурсів для підтримки та існування системи правоохоронних органів України, адже співвідношення між отриманим результатом (ефектом) і ресурсами, які затрачаються на його отримання, визначають ефективність діяльності організації.

Загалом вважаємо, що при виділенні державних коштів доцільно враховувати вичерпне визначення поняття «матеріальне, технічне та фінансове забезпечення правоохоронців», яке розумі-

ється як система товарно-грошових і господарських відносин, які виникають між центральними апаратами відповідних правоохоронних органів, органами влади, підприємствами, організаціями, фізичними особами, з одного боку, і правоохоронними органами та їх підрозділами – з іншого, у процесі централізованого постачання матеріальних, технічних і військових ресурсів (сировина, паливо, обладнання, речове майно, зброя, боєприпаси і матеріали); виконання договорів купівлі-продажу (оптова торгівля), реалізація фондів, комісійного й роздрібного продажу продуктів і засобів виробництва; надання матеріально-технічної допомоги та фінансування їх діяльності.

Проаналізувавши стан фінансового забезпечення діяльності правоохоронних органів як одного із елементів забезпечення особистої безпеки їх працівників, вважаємо, що недостатнє фінансування правоохоронних органів не дає змоги здійснити виплату в повному обсязі передбаченого нормативними документами грошового забезпечення правоохоронців, здійснити на належному рівні реалізацію інших соціально-економічних прав працівників (наприклад, щодо виплати вихідної допомоги, страхових сум, забезпечення безкоштовної медичної допомоги та інших прав). На жаль, становище, яке нині склалося з фінансуванням та матеріально-технічним забезпеченням правоохоронних органів, має не короткостроковий характер. Тому, на нашу думку, сьогодні вкрай важливим залишається питання пошуку оптимальних шляхів збільшення фінансового й матеріально-технічного забезпечення правоохоронних органів як найважливіших елементів забезпечення безпечної діяльності правоохоронців.

## Список використаної літератури

1. Демський О. Голодна жebraчка міліція справді небезпечна для суспільства [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info>
2. Руколайніна І. Є. Поняття та основні напрями матеріально-технічного та фінансового забезпечення в діяльності ОВС / І. Є. Руколайніна // Форум права. – 2011. – № 3. – С. 675-678.
3. Васенко В. К. Безпека життєдіяльності та її особливості у правоохоронних органах [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://www.nbuv.gov.ua>
4. Ільницький М. С. Адміністративно-правове регулювання фінансового забезпечення та матеріально-технічного постачання органів внутрішніх справ України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / М. С. Ільницький. – Ірпінь, 2009. – С. 7.
5. Про невідкладні заходи по зміцненню законності й правопорядку в республіці : Постанова ВР УРСР від 29 листопада 1990 р. // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1990. – № 51. – С. 5.
6. Головкин Н. В. Опыт финских коллег / Н. В. Головкин // Вестник МВД России. – 1995. – № 2. – С. 130-131.
7. Бандурка О. М. Партнерські взаємовідносини між населенням та міліцією : підруч. / О. М. Бандурка, В. О. Соболев, В. І. Московець. – Х. : Вид-во Нац. ун-ту внутр. справ, 2003. – С. 308.
8. Невмержицький С. В. Корупція в Україні: причини, наслідки, механізми протидії / С. В. Невмержицький. – К., 2009. – С. 81.
9. Про Державний бюджет України на 2010 рік : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>
10. Про Державний бюджет України на 2011 рік : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua>
11. Про Державний бюджет України на 2012 рік : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua>
12. Про Державний бюджет України на 2013 рік : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>
13. Про Державний бюджет України на 2014 рік : Закон України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua>