

УДК 351.865:355.45(477)

М. Криштанович

## СИСТЕМА МАТЕРІАЛЬНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПЕРСОНАЛУ ОВС ЯК ВАЖЛИВИЙ ФАКТОР ВИРІШЕННЯ ЗАВДАНЬ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ УКРАЇНИ

Досліджено особливості матеріального забезпечення персоналу ОВС у контексті національної безпеки України. Розглянуто питання ресурсного, фінансового забезпечення працівників органів внутрішніх справ, їх пільг та компенсацій, пенсійного, житлового та медичного забезпечення, шляхи удосконалення державних нормативно-правових актів, які регулюють процес матеріального забезпечення персоналу ОВС України.

**Ключові слова:** національна безпека, державне управління, органи внутрішніх справ, персонал ОВС, матеріальне забезпечення, Україна.

Визначальним фактором, який формує інтерес персоналу ОВС до ефективного виконання своїх обов’язків, є належний рівень їх матеріального (ресурсного і фінансового) забезпечення. Від цього, відповідно, залежать і їх можливості у вирішенні завдань внутрішньої безпеки держави.

Певні аспекти проблеми матеріального забезпечення персоналу органів внутрішніх справ розглядали такі вітчизняні та зарубіжні науковці, як: В. Авер’янов, В. Андрейцев, М. Ануфрієв, О. Бандурка, М. Бідюкова, В. Венедіктов, Г. Гончарова, В. Гоц, О. Губарєв, М. Ільницький, М. Іншин, Ю. Касараба, М. Клемпарський, Р. Кондратьєв, О. Лавриненко, О. Лапка, К. Мельник, П. Пилипенко, В. Плішкін, В. Прокопенко, О. Процевський, В. Рогань, І. Сирота, Б. Стичинський, В. Тесленко, Г. Чанишева, В. Щербина та інші. Водночас ці питання у контексті національної безпеки висвітлені недостатньо, в існуючих наукових працях вони досліджувались переважно фрагментарно, здебільшого в межах правової тематики, без державно-управлінського підходу.

Недостатність державно-управлінських наукових праць з цієї проблематики обумовлюють актуальність і важливість дослідження питань, пов’язаних із матеріальним забезпеченням працівників ОВС у контексті реалізації завдань національної безпеки України.

Метою статті є дослідження системи матеріального забезпечення персоналу ОВС та її значення для ефективного вирішення питань національної безпеки країни.

На сьогодні до працівників органів внутрішніх справ висувуються підвищені вимоги, а саме: щодо їх інтелектуального, морального і культурного рівня, професійних, ділових і особистих якостей, стану здоров’я, стилю життя, соціальних зв’язків. А це, своєю чергою, потребує належного функціонування системи матеріального забезпечення. Недостатність такого забезпечення вкрай негативно впливає на виконання працівниками ОВС визначених для них службових завдань і обов’язків, що позначається і на загальному стані національної безпеки.

Матеріальне забезпечення працівників ОВС складається із грошового забезпечення; забезпечення майном (озброєння, боєприпаси, бойова та інша техніка, засоби зв’язку, криміналістична, оперативна та організаційна техніка, транспортні засоби,

речове, господарче, спортивне майно, спецодяг, казарменний інвентар тощо); пільг та компенсацій; державного обов'язкового особистого страхування; пенсійного забезпечення; житлового забезпечення; медичного та санаторно-курортного забезпечення.

За визначенням О. Бандурки, під матеріальним забезпеченням органів внутрішніх справ "слід розуміти систему товарно-грошових і господарських відносин, які виникають між службами Міністерства внутрішніх справ, органами влади, підприємствами, організаціями, фізичними особами, з одного боку, та органами внутрішніх справ та їх підрозділами – з іншого, в процесі централізованого постачання матеріальних, технічних і військових ресурсів (сировина, паливо, обладнання, речове майно, зброя, боєприпаси і матеріали); виконання договорів купівлі-продажу (гуртова торгівля), реалізації фондів, комісійного й роздрібного продажу продуктів і засобів виробництва; надання матеріально-технічної допомоги та фінансування їх діяльності" [1].

Доцільно зазначити, що основними причинами низького рівня матеріального забезпечення працівників ОВС є, значною мірою, хаотичний та непередбачуваний розвиток економічної та політичної ситуації в Україні, недосконалість законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів у цій сфері.

Планомірне утворення, розподіл та використання грошових фондів (фінансових ресурсів), матеріально-технічних засобів з метою реалізації головних завдань органів внутрішніх справ – захисту прав, свобод та інтересів особи, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань, попередження і припинення злочинів та інших правопорушень є важливою умовою ефективного забезпечення національної безпеки України [2].

Але, незважаючи на виключно необхідність для держави функцій, покладених на органи внутрішніх справ України, стан їх матеріального забезпечення є недостатнім для ефективного функціонування, наслідками чого є загроза внутрішній безпеці держави; ускладнення криміногенної ситуації; плінність персоналу, діяльність якого визначається професією підвищеного ризику, відсутність вмотивованості в роботі та створення корупційної атмосфери.

Сучасний стан українського суспільства вносить значні корективи в систему матеріального забезпечення органів внутрішніх справ. І система органів внутрішніх справ має адаптуватися до існуючих умов таким чином, щоб мати можливість ефективно виконувати покладені на неї завдання у сфері забезпечення національної безпеки держави [3].

Дуже важливо, щоб процес матеріального забезпечення органів внутрішніх справ здійснювався на принципах Стратегії національної безпеки України з урахуванням чинників зовнішніх і внутрішніх загроз. Серед найефективніших форм і методів підвищення рівня матеріального забезпечення ОВС України доцільно назвати:

- проведення ефективної модернізації технічного оснащення ОВС України;
- суттєве покращення централізованого постачання сучасної техніки і обладнання для підрозділів ОВС;
- вишукування додаткових коштів через реалізацію спеціальних програм фінансової підтримки матеріально-технічного постачання ОВС, які повинні взяти на себе місцеві органи державної влади;
- застосування соціальних заходів у вигляді укладання між працівниками ОВС і МВС України соціально-професійних контрактів;

– удосконалення державних нормативно-правових актів, які регулюють процес матеріального забезпечення ОВС України;

– втілення в практичну діяльність ОВС України передового досвіду організації діяльності поліцейських відомств зарубіжних країн, одним із першочергових завдань яких є забезпечення високого рівня матеріально-технічного оснащення, а також соціальної та правової захищеності їх персоналу [4].

Для стабільного фінансування і матеріально-технічного забезпечення правоохоронних органів необхідно передбачити залучення добровільних внесків підприємств, установ, організацій і громадян та інші позабюджетні кошти. Але, розглядаючи альтернативні джерела фінансування правоохоронних органів, спірним залишається питання щодо необхідності створення благодійних фондів при різних службах. 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.

Тому доцільно створювати такі фонди на рівні центральних управлінь підрозділів правоохоронних органів, передбачивши адресний розподіл фінансових і матеріальних ресурсів із урахуванням позиції спонсора. Окрім того, фінансове та матеріально-технічне забезпечення правоохоронних органів повинно мати чітке правове регулювання та соціальну спрямованість. Від цього залежить ефективна діяльність правоохоронних органів, їхній розвиток відповідно до поставлених перед ними державою завдань [5].

Важливо підготувати пропозиції щодо виділення правоохоронним органам цільовим призначенням коштів на будівництво житла для їх працівників, закупівлю за кордоном спеціальної техніки, озброєння, засобів зв'язку, медичного обладнання, іншого майна, яке не має вітчизняних аналогів, у межах загальних коштів державного бюджету. Для цього потрібно удосконалити нормативно-правову базу, яка надасть можливість залучати кошти 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.

Втілюючи в практичну діяльність метод антикризового управління матеріально-технічним постачанням для ОВС України, органам державного управління необхідно вчасно вживати ефективні заходи щодо його прогнозування, завчасного реагування та вдосконалення, а також уникнення загрози наближення до кризового стану.

У сучасних політичних і економічних умовах виникла суперечність між потребою ефективного, раціонального задоволення ОВС матеріально-технічними засобами і відсутністю єдиної науково-методологічної основи його здійснення. Тому вирішення зазначеної проблеми призводить до необхідності розробки і застосування концепції логістики, виявлення її ролі, місця і значення в діяльності ОВС України з метою організації належного і водночас ефективного та раціонального матеріально-технічного забезпечення [6].

На жаль, державні соціальні стандарти щодо матеріального забезпечення працівників ОВС в Україні значно поступають рівню гарантій формування європейського рівня і якості життя [7]. Доцільно зазначити, що Конституційний Суд України неодноразово розглядав справи і приймав рішення, у яких визнавав окремі положення законів про Державний бюджет щодо зупинення або обмеження пільг, компенсаційних

виплат, соціальних гарантій такими, що не відповідають Конституції України. Незважаючи на зазначені рішення КСУ, ревізія законами про Державний бюджет різноманітних заходів щодо матеріального забезпечення працівників ОВС має системне спрямування. Кожен закон про Державний бюджет містив положення, що зупиняли дію інших законів у цій сфері [8]. Зокрема, це стосується законів щодо соціально-правового захисту працівників міліції України. Через це Конституційний Суд України був змушений визнавати неконституційними окремі норми Законів України “Про Державний бюджет України” [9].

Сучасний рівень матеріального забезпечення ОВС загалом та їх персоналу зокрема є неналежним через велику кількість невирішених соціально-економічних, політичних проблем. Зазначимо, що частина норм Закону України “Про міліцію” та інших правових актів у частині матеріального забезпечення працівників органів внутрішніх справ не діє [10]. Дотримуватися встановленого законом обмеження на тривалість робочого тижня не вдається через велику службову завантаженість, а деякі начальники свідомо йдуть на порушення цієї норми. Існують значні перебої у видачі грошового утримання – практично єдиного законного джерела існування працівників органів внутрішніх справ та їх сімей, як і невідача продовольчого пайка чи грошової компенсації замість нього, стали звичним явищем. Хоча саме оплата праці, система заходів заохочення й відповідальності, визначаються як фактори, що безпосередньо впливають на ефективність службової діяльності працівників органів внутрішніх справ, що суттєво впливає на рівень забезпечення внутрішньої безпеки держави.

Рівень фінансового забезпечення працівників ОВС суттєво впливає на ефективність їх діяльності у сфері забезпечення внутрішньої безпеки України. Але, серед силових структур у Міністерстві внутрішніх справ найнижчий рівень заробітної плати. Так, у 2011 р. середній розмір заробітної плати в МВС становив 2492 грн, у Міністерстві надзвичайних ситуацій – 2942, у Міністерстві оборони – 3525, у Службі безпеки – 4418 грн. Критичною є ситуація щодо забезпеченням житлом працівників органів внутрішніх справ і членів їхніх сімей. За 1998 – 2010 рр. із загальної кількості осіб, які перебували на обліку для поліпшення житлових умов (майже 20 тисяч), квартири отримали трохи більше 3% [11]. Через це престижність роботи в органах внутрішніх справ істотно знизилася. Без вирішення цих проблем неможливо припинити процес плінності кадрів у системі МВС України.

Зокрема, під час проведеного соціологічного опитування шляхом анкетування 80 працівників ОВС УМВС України у Сумській області було з’ясовано, що основною причиною звільнень 89% респондентів назвали саме низький рівень матеріального забезпечення [12]. Тому необхідно кардинально переглянути рівень грошового утримання та соціального захисту працівників міліції та членів їхніх сімей. Вони мають бути адекватними рівню фізичних і моральних затрат на службі та не нижчими, ніж в інших правоохоронних і силових структурах. Вектор кадрових перетворень має бути спрямований не на механічне скорочення чисельності, а насамперед на забезпечення високої якості підготовки працівників, підвищення їх професіоналізму, високої посадової, громадської компетентності.

Рівень забезпечення національної безпеки держави значною мірою залежить і від стану здоров’я правоохоронців. Тому основним критерієм якості й результативності періодичних медичних оглядів працівників ОВС України має бути не “відсоток виявлення захворювань” чи “своєчасність узяття на диспансерний облік”, як це визначено у п. 5.2

Інструкції про організацію проведення періодичних медичних оглядів та диспансеризації в лікувально-профілактичних закладах МВС України, що є лише окремими засобами досягнення головної їх мети, а одужання (виліковування) хворих та запобігання захворюванням у майбутньому у відсотковому співвідношенні [13].

Щодо встановлення пільг за професійною (службовою) ознакою представникам міліції, то їх наявність загалом суперечить конституційному принципу рівності громадян. Але у частки отримувачів наявність таких пільг зумовлена специфікою діяльності службовців органів внутрішніх справ і є додатковою соціальною гарантією у контексті особливих умов їх праці та підвищеного ризику. Такі пільги слід розглядати як один із важливих інструментів політики держави щодо заохочення служби у такій важливій сфері, як забезпечення безпеки держави, суспільства і кожної людини. Водночас доцільно врегулювати рівень соціальних виплат працівникам ОВС, в залежності від існуючої небезпеки і реальних загроз при виконанні службових обов'язків, а не від стажу роботи та посади, яку вони займають.

Окрім цього, необхідно зазначити, що позбавлення членів сім'ї працівника міліції права на житлово-комунальні пільги, якими він користувався протягом усього періоду перебування на службі в ОВС, у разі його звільнення за віком, через хворобу чи за вислугою років означало б не лише суттєве обмеження прав особи, звуження їх змісту та обсягу, а й дискримінацію непрацездатних, приниження людини, зневажання її честі й гідності, повагу до яких закріплено на конституційному рівні.

Проте 26 грудня 2011 р. Конституційний Суд змінив свою позицію на цілком протилежну та закріпив за Кабінетом Міністрів право встановлювати розмір соціальних виплат відповідно до фінансових можливостей держави [14]. Тому дуже важливо реформувати існуюче законодавство щодо непорушності питань матеріального забезпечення працівників ОВС таким чином, щоб у межах закону закріпити вичерпний перелік підстав та критеріїв, які дають їм право на соціальний захист з боку держави, а також характеристики всіх форм та видів соціального захисту, які держава має їм гарантувати. Основою для формування такого переліку повинні бути конституційні гарантії соціальних прав працівників ОВС та міжнародні зобов'язання України, перед службовцями, зайнятими у цій сфері діяльності.

Суттєвим недоліком на шляху реалізації завдань національної безпеки країни є наявність у системі правового регулювання матеріального забезпечення працівників ОВС надзвичайно великої кількості правових актів у цій сфері, як законодавчого, так і підзаконного рівня, нормативного та індивідуального спрямування. Існує практика невиконання приписів деяких нормативних актів, зокрема і законодавчих, які регулюють правовідносини із матеріального забезпечення працівників ОВС. Досить часте внесення змін та доповнень до нормативних актів значно ускладнює механізм реалізації матеріального забезпечення працівників органів внутрішніх справ, а це позначається на стані забезпечення внутрішньої безпеки країни.

Систематизації наявного масиву законодавства перешкоджає відсутність єдиної концепції реформування нормативно-правової бази регулювання матеріального забезпечення працівників ОВС. Наявність численних суперечностей у цій сфері, безперечно, ускладнює реалізацію їх конституційних прав.

Суттєвою проблемою для ефективного забезпечення національної безпеки України є відсутність єдиного кодифікованого акту (кодексу або основ законодавства), який встановлює би загальні підходи до регулювання системи матеріального забезпечення

працівників ОВС, а також вичерпний перелік критеріїв і підстав, що дають право на їх захист з боку держави та визначають зміст і обсяг державних гарантій.

Отже, важливою умовою підвищення ефективності забезпечення внутрішньої безпеки держави має стати суттєве покращення матеріального забезпечення працівників органів внутрішніх справ шляхом: проведення ефективної модернізації технічного оснащення підрозділів ОВС України; створення нормальних умов служби (забезпечення приміщеннями, транспортом, паливно-мастильними матеріалами, телефонами, оргтехнікою тощо); удосконалення державних нормативно-правових актів, які регулюють процес матеріального забезпечення ОВС України; регулярно виплачуваного грошового забезпечення працівників ОВС, розміри якого мають підвищуватися з ростом кваліфікації, збільшенням стажу службової діяльності, що дасть змогу вирівняти розмір грошового забезпечення працівників ОВС незалежно від місця служби, а також мінімізувати суб'єктивний вплив керівників на його розмір; підвищення розмірів пенсійного забезпечення та якості медичного забезпечення, зокрема й санаторно-курортного; посилення усіх видів контролю (загальнодержавного, внутрішньовідомчого, громадського, судового) за використанням матеріальних цінностей в ОВС: втілення в практичну діяльність ОВС України передового досвіду організації діяльності поліцейських відомств зарубіжних країн щодо матеріального забезпечення своїх службовців.

#### **Література**

1. Бандурка О. М. Теорія і практика управління органами внутрішніх справ України [Текст] : монографія / О. М. Бандурка. — Х. : Вид-во НУВС, 2004. — С. 17.
2. Про централізоване матеріально-технічне забезпечення органів та підрозділів внутрішніх справ України [Електронний ресурс] : Наказ МВС України № 132 від 21.04.2010 р. — Режим доступу : [www.kmu.gov.ua](http://www.kmu.gov.ua).
3. Плішкін В. М. Теорія управління органами внутрішніх справ [Текст] : підручник / В. М. Плішкін. — К. : НАВСУ, 1999. — С. 633.
4. Ільницький М. С. Організація фінансового забезпечення та матеріально-технічного постачання органів внутрішніх справ України / М. С. Ільницький // Форум права [Текст]. — 2009. — № 1. — С. 18—29.
5. 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.
6. 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 / за наук. ред. чл.-кор. НАН України В. С. Загорського, доц. А. В. Ліпенцева. — Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2013. — С. 154—158.
7. Багмет М. О. Державні соціальні стандарти в Україні – як гарантія формування європейського рівня і якості життя / М. О. Багмет, Д. О. Міхель // Гілея [Електронний документ] : зб. наук. пр. — Режим доступу : [www.nbuv.gov.ua/portal/.../P5\\_doc.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/.../P5_doc.pdf).
8. Висновки за результатами аналізу та експертизи проекту Закону України “Про Державний бюджет України на 2012 рік” [Текст]. — К. : Рахункова палата, 2011. — 45 с.
9. Рішення Конституційного Суду України № 7рп/2004 (справа про соціальний захист військовослужбовців та працівників правоохоронних органів) від 17.03.2004 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).

10. Про порядок і норми грошового та матеріального забезпечення військовослужбовців Збройних Сил, інших військових формувань, осіб начальницького складу органів внутрішніх справ, органів і установ виконання покарань, відряджених до органів виконавчої влади та інших цивільних установ : Постанова Кабінету Міністрів України № 104 від 07.02.2001 р. // Урядовий кур'єр [Текст]. — 2001. — 17 лют.

11. Про реформування системи органів МВС України і впровадження європейських стандартів [Електронний ресурс] : Парламентські слухання 5 жовтня 2011 р. — Режим доступу : [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).

12. Бідюкова М. С. Правове регулювання матеріального забезпечення працівників ОВС [Текст] : дис... канд. юрид. наук : 12.00.05 / М. С. Бідюкова. — Х. : НУВС, 2008. — С. 4.

13. Там само. — С. 184.

14. Рішення Конституційного суду України № 20-рп/201 від 26.12.2011 р. щодо відповідності Конституції України (конституційності) пункту 4 розділу VII “Прикінцеві положення Закону України “Про Державний бюджет України на 2011 рік” [Електронний ресурс]. — Режим доступу : [www.zakon.rada.gov.ua](http://www.zakon.rada.gov.ua).

**M. Kryshchanovych**

**SYSTEM OF MATERIAL SUPPORT OF PERSONNEL  
IN THE INTERNAL AFFAIRS BODIES AS AN IMPORTANT FACTOR  
OF TASKS SOLVING OF UKRAINE’S NATIONAL SECURITY**

**The peculiarities of material support of personnel in the internal affairs bodies in the context of national security of Ukraine are researched. The question of resources, financial support of personnel in the internal affairs bodies and their benefits and compensation, retirement, housing and medical care, ways of improving the state of normative and legal acts that regulate the material support of personnel in the internal affairs bodies of Ukraine is considered.**

**Key words: national security, public administration, internal affairs bodies, personnel in the internal affairs bodies, material support, Ukraine.**