

12. Демкова М.С. Теоретичні аспекти е-урядування. - [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.znannya.org/?view=e-government-theory>

УДК 347.73:351.759.6

Пацалюк О. В.,
ад'юнкт кафедри економіко-правових
дисциплін Національної академії
внутрішніх справ України

**ПРАВОВІ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНІ ПИТАННЯ
ФІНАНСОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ УЧАСТІ
ПРАВООХОРОНЦІВ СИСТЕМИ МІНІСТЕРСТВА
ВНУТРІШНІХ СПРАВ У АНТИТЕРОРИСТИЧНІЙ
ОПЕРАЦІЇ**

У статті охарактеризовано правове регулювання матеріально-технічного та соціального забезпечення учасників Антитерористичної операції. Також надано пропозиції щодо оптимізації їх фінансування.

Ключові слова: фінансування, матеріально-технічне забезпечення, Антитерористична операція.

В статье охарактеризовано правовое регулирование материально-технического и социального обеспечения участников Антитеррористической операции. Также даны предложения по оптимизации их финансирования.

Ключевые слова: финансирование, материально-техническое обеспечение, Антитеррористическая операция.

The article described the legal regulation of logistics and social welfare of participants of the Anti-terrorist operation. Also present proposals for optimizing their financing.

Keywords: financing, logistics, Anti-terrorist operation.

Постановка проблеми. Український народ, вкотре в історії, переживає надважкі часи, які пов'язані з окупацією Автономної Республіки Крим і міста Севастополь, воєнною агресією на сході України, терористичними актами тощо.

З метою ефективної боротьби зі злочинними проявами, задіяна низка органів державної виконавчої влади, військових формувань та правоохоронних органів, а також залучені засоби для здійснення належного захисту та збройного опору. Водночас, через відсутність необхідного правового підґрунтя, щодо забезпеченості фінансовими ресурсами, сили Антитерористичної операції (далі – АТО) не в змозі максимально використати увесь свій наявний потенціал, а це призводить до численних тяжких наслідків для держави та суспільства.

Метою статті є пошук шляхів удосконалення організаційно-правового механізму матеріально-технічного забезпечення (далі – МТЗ) та соціального захисту учасників АТО.

Аналіз дослідження даної проблеми. Значний внесок у вивчення проблем правового регулювання діяльності та фінансування органів сектору безпеки і оборони (далі – СБО), які зараз беруть участь у АТО, зробили такі вчені як Ю.Ю. Азаров, О.М. Бандурка, Н.А. Буличева, О.А. Бухтіяров, О.І. Деревчук, М.С. Ільницький, Ю.В. Ладика, М.В. Лошицький, О.А. Нагорнічевський, Д.М. Павлов, О.В. Устименко, А.Г. Чубенко та інші. Однак більшість цих досліджень були виконані до 2014 року, а відповідно зі стрімким розвитком подій на сході України та недосконалістю нормативно-правової бази, питання фінансування сил АТО потребують нових досліджень.

Виклад основного матеріалу. На державному рівні питання щодо підвищення ефективності фінансового забезпечення сил АТО розглядалися учасниками парламентських слухань «Обороздатність України у XXI столітті: виклики, загрози та шляхи їх подолання» від 12 серпня 2014 року. Під час слухань було сформульовано висновок про те, що в умовах проведення АТО на сході України та нових геополітичних реалій невідкладними завданнями державної ваги є: вжиття системних заходів щодо радикального поліпшення

стану справ у сферах оборони і національної безпеки, налагодження діяльності оборонно-промислового комплексу держави, першочергове забезпечення потреб органів сектору безпеки і оборони в матеріально-технічних, фінансових ресурсах, озброєнні та військовій техніці, посилення соціального захисту учасників АТО та членів сімей тих із них, хто віддав своє життя, відстоюючи суверенітет, незалежність і територіальну цілісність України, проведення зрозумілої для суспільства, відкритої і чесної кадрової політики.

Важливим програмним документом, присвяченим зокрема питанням фінансування органів СБО в період проведення АТО, є Указ Президента України від 12 січня 2015 року № 5/2015 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020», де передбачено, що одним з індикаторів реалізації цієї стратегії є встановлення витрат на національну безпеку і оборону у розмірі не менше 3 відсотків від валового внутрішнього продукту. Вже в Указі Президента України від 26 травня 2015 року № 287/2015 «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України (далі – РНБО) від 6 травня 2015 року «Про Стратегію національної безпеки України» зазначено, що реалізація цієї стратегії потребуватиме спрямування щорічно на бюджетне фінансування СБО не менше 5 відсотків від валового внутрішнього продукту.

Крім цього, 17 грудня 2015 року, під час представлення Закону України «Про Державний бюджет України на 2016 рік» на позачерговому пленарному засіданні парламенту, представники уряду визначили, що найпершим пріоритетним напрямом бюджету на 2016 рік є підтримання нашого війська у стані бойової готовності та забезпеченості. Відповідно, було передбачено збільшення видатків на потреби національної безпеки та оборони до 103,6 мільярдів гривень або 4,6 відсотків від валового внутрішнього продукту порівняно з 97 мільярдами гривень у поточному році [1]. Зокрема, державним бюджетом на 2016 передбачені видатки на реалізацію заходів щодо підвищення обороноздатності і безпеки держави Службі безпеки України, Міністерству оборони України, Національній гвардії України та іншим суб'єктам боротьби з тероризмом.

Отже, з розпалом подій у зоні АТО, проглядається направленість держави на активне забезпечення фінансовими ресурсами сектору безпеки та оборони. Однак, потрібно також подальше поліпшення механізму фінансового забезпечення сил АТО, оскільки постійно виникають нагальні проблеми, які потрібно негайно вирішувати. Зокрема, аналізуючи різні нормативно-правові акти (далі – НПА) та наукові праці, ми умовно виділили основні напрями фінансування:

1) МТЗ (озброєння, військова та спецтехніка, засоби індивідуального захисту та активної оборони, медикаменти та перев'язувальні матеріали, паливно-мастильні матеріали, продукти харчування, речове майно та ін.);

2) соціальний і правовий захист військовослужбовців, працівників правоохоронних органів та інших осіб, які беруть участь в бойових діях під час АТО (оплата праці, надання житла, пенсійне забезпечення та ін.).

В першу чергу, на нашу думку, необхідно сформувати оптимальну матеріально-технічну базу, щоб забезпечити учасників АТО усім необхідним для протидії атакам ворога та підтримання їх життєдіяльності. Як пише О.В. Устименко, «матеріальна підготовка разом із слабкою бойовою підготовкою, відсутністю координації серед складових СБО та недосконалим командуванням стали причиною непоправних втрат НГУ, добровольчих батальйонів та Збройних сил України (далі – ЗСУ)» [2].

Надважливе значення у забезпеченні матеріальними ресурсами сил АТО має благодійна діяльність. Однією з цілей якої Законом України «Про благодійну діяльність та благодійні організації» від 5 липня 2012 року №5073-VI визначено сприяння обороноздатності та мобілізаційній готовності країни, захисту населення у надзвичайних ситуаціях мирного і воєнного стану.

На думку представників комісії Верховної Ради, із початку проведення АТО, волонтери та громадські організації і благодійні фонди взяли на себе величезний обсяг роботи щодо забезпечення армії та учасників АТО усім необхідним і неоціненно допомогли державі у питанні підвищення обороноздатності країни. Українці мобілізувалися задля

забезпечення армії необхідними засобами захисту, речами, харчуванням [3].

З метою законодавчого врегулювання забезпечення обороноздатності держави, було внесено зміни до 5 законів України, якими встановлюється норматив фінансування військово-оборонного комплексу країни з державного бюджету та можливість залучення для цих завдань коштів місцевих бюджетів, неурядових організацій, фізичних та юридичних осіб [4].

О.А. Нагорнічевський зазначає, що якщо на початку бойових дій волонтерська допомога була єдиним можливим шляхом вирішення складної ситуації, то на сьогодні, доцільно зауважити, державні органи, особливо Міністерство оборони України, Міністерство охорони здоров'я, Міністерство внутрішніх справ (далі – МВС), Державна прикордонна служба та інші відповідальні органи мали вже достатньо часу для реформування своєї діяльності, зокрема в сфері закупівель, враховуючи умови проведення АТО [3].

У цьому напрямі позитивним моментом, зокрема з боку МВС, є придбання найбільш важливих ресурсів (формений одяг, нафтопродукти, спеціалізований автотранспорт тощо) шляхом участі у електронному реверсивному аукціоні на автоматизованому майданчику системи ProZorro. За підсумками проведених електронних редукацій та подальших процедур закупівель, тільки за період вересень-листопад 2015 року по закупівлям бензинів і дизельного палива вдалося досягти економії коштів в 53,7 млн. грн., а в цілому за підсумками року економія за цим ресурсним напрямом сягнула 77,4 млн. гривень [5].

Навіть з урахуванням існуючих позитивних тенденцій, рівень МТЗ національної безпеки та оборони залишається неналежним. Тому виникає необхідність удосконалення системи МТЗ складових СБО згідно із критерієм мінімізації витрат на обіг матеріально-технічних засобів. Вирішення цього завдання, на думку О.А. Нагорнічевського, можливе на основі логістичного підходу, який передбачає раціональну координацію центральних та територіальних органів матеріально-технічного забезпечення військ, ефективно

регулювання поставок для безперервного, якісного і повного задоволення воєнного попиту та недоліками у забезпеченні військ матеріально-технічними ресурсами, які мають місце під час АТО на сході України [3].

Інший вчений, М.С. Ільницький, який вивчав проблеми МТЗ органів внутрішніх справ (далі – ОВС), визначив основні завданнями логістики:

а) планування матеріально-технічних засобів на основі прогнозу попиту;

б) визначення необхідної кількості матеріально-технічних засобів;

в) розробка раціональних науково-практичних принципів розподілу матеріально-технічних засобів на основі оптимального управління ресурсними потоками;

г) побудова різних варіантів моделей функціонування логістичних систем управління процесами й операціями в ланцюгу: виробник – постачальник – ОВС України – структурні підрозділи ОВС [6].

Під час розробки пропозицій щодо оптимізації МТЗ сил АТО, варто врахувати й Рішення РНБО від 12 вересня 2014 року «Про комплекс заходів щодо зміцнення обороноздатності держави та пропозиції до проекту Закону України «Про Державний бюджет України на 2015 рік» по статтях, пов'язаних із забезпеченням національної безпеки і оборони України». У цьому рішенні йдеться про те, що з метою захисту національних інтересів України та зміцнення її обороноздатності РНБО визначила Кабінету Міністрів України у сфері матеріально-технічного забезпечення:

а) невідкладно вирішити питання щодо створення централізованої системи державних закупівель у СБО України, вжити заходів щодо налагодження взаємодії з благодійниками (волонтерами АТО) у питаннях МТЗ ЗСУ, інших утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів України;

б) здійснити у двотижневий строк перевірку стану забезпечення особового складу, сил і засобів, що залучаються для проведення АТО у Донецькій та Луганській областях, необхідними видами матеріально-технічного оснащення для

виконання завдань в осінньо-зимовий період та за її результатами поінформувати Президента України;

в) розробити та запровадити у місячний строк у встановленому порядку спрощені процедури закупівлі озброєння, військової і спеціальної техніки для забезпечення потреб ЗСУ та інших утворених відповідно до законів України військових формувань і правоохоронних органів України.

На основі вивчення НПА та наукових праць з проблематики МТЗ складових СБО, надамо власні пропозиції. Зокрема, пропонуємо розробити державну комплексну програму щодо забезпеченості матеріально-технічними ресурсами сил АТО. В програмі доцільно визначити наступне:

- умови об'єднання та співпраці усіх суб'єктів, задіяних під час проведення АТО (ЗСУ, МВС, волонтерські організації і т.д.) з метою координації їх дій у напрямі оптимізації МТЗ, а також їх статус;

- джерела фінансування, їх обсяг та напрями розподілу;

- загальний механізм збору інформації про потреби суб'єктів у різноманітних ресурсах (зброя, одяг, продукти харчування тощо);

- єдиний шлях постачання з мінімізацією затрат, тобто пошук оптимальних постачальників товарів та способів транспортування;

- раціональний розподіл засобів з урахуванням попереднього планування та збору інформації;

- контролюючі органи за проведенням вище перелічених заходів та витратами ресурсів.

Іншим необхідним фактором, крім матеріально-технічної бази, є соціальний та правовий захист. Забезпечення учасників АТО оплатою праці, житлом та іншими пільгами, які будуть задовольнити їх потреби, безумовно, стане мотивуючою складовою успіху у бойових діях.

Одним з основоположних НПА, які регулюють соціальне становище військовослужбовців є Закон України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» від 20 грудня 1991 року № 2011-ХІІ.

Відповідно до цього закону грошове забезпечення виплачується у розмірах, що встановлюються Кабінетом Міністрів України, та повинно забезпечувати достатні матеріальні умови для комплектування ЗСУ, інших утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів кваліфікованим особовим складом, враховувати характер, умови служби, стимулювати досягнення високих результатів у службовій діяльності.

Військовослужбовцям, які проходять військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період, грошове забезпечення виплачується в порядку та розмірах, установлених для осіб офіцерського складу, осіб рядового сержантського та старшинського складу, які проходять військову службу за контрактом [7].

Оплата праці поліцейських (в т.ч. які є учасниками АТО) здійснюється відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 11 листопада 2015 р. № 988 «Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції». Цією постановою встановлено, що, що грошове забезпечення поліцейських складається з посадового окладу, окладу за спеціальним званням, щомісячних додаткових видів грошового забезпечення (підвищення посадового окладу, надбавки, доплати, які мають постійний характер), премії та одноразових додаткових видів грошового забезпечення.

З метою підвищення рівня заробітної плати учасників АТО постійно встановлюється винагорода за перебування у зоні збройного конфлікту, зокрема Постановою Кабінету Міністрів України від 20 січня 2016 р. № 18 «Деякі питання грошового забезпечення військовослужбовців, осіб рядового і начальницького складу». Так, постановою передбачено, що в особливий період або під час проведення АТО військовослужбовцям ЗСУ, Служби безпеки, Служби зовнішньої розвідки, Головного управління розвідки Міністерства оборони, Національної гвардії, Державної прикордонної служби, Управління державної охорони, Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації, Державної спеціальної служби транспорту, військовим прокурорам Генеральної прокуратури України, особам рядового

і начальницького складу Державної пенітенціарної служби, Державної служби з надзвичайних ситуацій за безпосередню участь у воєнних конфліктах чи АТО, інших заходах в умовах особливого періоду виплачується винагорода у розмірах, визначених керівниками відповідних державних органів за погодженням з Міністерством фінансів та Міністерством соціальної політики, у межах бюджетних призначень. Розміри винагороди визначаються пропорційно часу участі у воєнних конфліктах чи АТО, інших заходах в умовах особливого періоду.

Важливим елементом соціального захисту учасників АТО, у випадку втрати працездатності чи їх загибелі, є одноразова грошова допомога. Ця компенсація, звісно, ніщо у порівнянні з інвалідністю або смертю особи, проте може стати важливим поштовхом до підтримання життєдіяльності бійця чи його родини. Правове регулювання виплат одноразової грошової допомоги здійснюється:

Законом України «Про боротьбу з тероризмом» 20 березня 2003 року N 638-IV;

Законом України «Про соціальний і правовий захист військовослужбовців та членів їх сімей» 20 грудня 1991 року № 2011-ХІІ;

Законом України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 № 580-VIII (для поліцейських);

Постановою Кабінету Міністрів України від 8 вересня 2015 р. № 691 «Про особливості призначення і виплати одноразової грошової допомоги у разі інвалідності або часткової втрати працездатності без встановлення інвалідності резервістам, які безпосередньо брали (беруть) участь в АТО» та ін.

Встановлення пенсійного забезпечення учасників АТО та членів їх сімей у разі втрати годувальника здійснюється цими НПА, а також Законом України «Про пенсійне забезпечення осіб, звільнених з військової служби, та деяких інших осіб» від 9 квітня 1992 року № 2262-ХІІ. Крім цього низка пільг визначена у Законі України «Про статус ветеранів війни, гарантії їх соціального захисту» від 22 жовтня 1993 року № 3551-ХІІ.

Зважаючи на те, що умови та порядок оплати праці, пенсійного забезпечення та надання інших пільг часникам АТО регулюються великою кількістю НПА, які мають різну юридичну силу та приймались у різний час, необхідним вважаємо розроблення та прийняття уніфікованого НПА (наприклад: Закон України «Про статус учасників АТО») [8].

У цьому законі вважаємо за доцільне визначити однаковий рівень заробітної плати учасників АТО усіх складових СБО шляхом його підвищення, оскільки фактично всі вони перебувають у зоні проведення бойових дій або їх можливого виникнення. Однак, в залежності від складності виконуваних завдань, встановити винагороду особовому складу ЗСУ, інших утворених відповідно до законів України військових формувань та правоохоронних органів України за безпосередню участь в АТО.

Також у цьому НПА доцільно визначити однакову суму одноразової допомоги родинам загиблим у зоні АТО. Оскільки, по-перше, у всіх вище перелічених НПА щодо виплати компенсації її розмір неоднаковий; по-друге, усі сім'ї несуть тотожні втрати – смерть близької людини. Проте додатково збільшувати розмір виплат, з урахуванням індикативних показників: кількості неповнолітніх дітей, рівня матеріального забезпечення родини тощо.

Щодо пенсійного забезпечення, то слід визначити розмір пенсії за виконанням основної діяльності та додатково за участь в АТО, в залежності від часу перебування та складності виконуваних завдань і т.п.

Висновок. З метою оптимізації механізму фінансового та матеріально-ресурсного забезпечення сил АТО нагальною потребою сьогодення є розробка та прийняття державної комплексної цільової програми, якою мають бути передбачені відповідні якісні та кількісні показники оцінки результатів діяльності відповідних підрозділів, які беруть безпосередню участь бойових діях. Також для стимулювання учасників АТО доцільно прийняти уніфікований НПА (наприклад: Закон України «Про статус учасників АТО»), яким би регулювались питання їх соціального забезпечення. У цьому документі встановити єдині норми соціально-правового захисту (оплата праці, одноразова грошова допомога тощо), щоб кожен учасник

АТО отримував однакові виплати та пільги за свій внесок у забезпеченні національної безпеки.

Література:

1. Позачергове пленарне засідання Верховної Ради України 17 грудня 2015 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://rada.gov.ua/meeting/stenogr/show/6076.html>

2. Устименко О. В. Проблеми взаємодії складових сектору безпеки і оборони України на тактичному рівні у ході першого етапу антитерористичної операції / О. В. Устименко // 36. наук. пр. Центру воєнно-стратегічних досліджень Національного університету оборони України. – 2014. – № 3 (52). – С. 46–52.

3. Концептуальні засади державного управління у сфері матеріально-технічного забезпечення збройних сил України в контексті національної безпеки / О. А. Нагорнічевський // Ефективність державного управління. – 2015. – Вип. 42. – С. 223–229.

4. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо посилення матеріально-фінансового забезпечення обороноздатності держави» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=50312

5. Прес-реліз щодо підсумків діяльності МВС у сфері державних закупівель для матеріально-технічного оснащення органів внутрішніх справ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.npu.gov.ua/uk/publish/article/1771618>

6. Ільницький М.С. Адміністративно-правове регулювання фінансового забезпечення та матеріально-технічного постачання органів внутрішніх справ України – Рукопис. дис. канд. юрид. наук по спеціальності 12.00.07 / М.С. Ільницький – Національний університет державної податкової служби України. – Ірпінь, 2009. – 242 с.

7. Питання грошового забезпечення військовослужбовців, які проходять військову службу за призовом під час мобілізації, на особливий період : Постанова Кабінету Міністрів України від 9 квітня 2014 року № 111 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/111-2014-p>

8. Ладика Ю.В. Порівняльний аналіз забезпечення та реалізації соціальних гарантій працівників органів внутрішніх справ: зарубіжний та національний досвід // Науковий вісник Львівського ун-ту внутр. справ. – Львів, 2011. – №. 1 – С. 35.