

УДК 351.74

Гончар А. Г. – ад'юнкт кафедри фінансового права та фіскального адміністрування Національної академії внутрішніх справ, м. Київ

ПРИНЦИПИ ТА СТАДІЇ ФІНАНСУВАННЯ І МАТЕРІАЛЬНО-ТЕХНІЧНОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОЇ ПОЛІЦІЇ УКРАЇНИ

Визначено поняття принципів державного управління підрозділами Національної поліції України у сфері їх матеріально-технічного та фінансового забезпечення. Класифіковано принципи фінансового та матеріально-технічного забезпечення діяльності цього органу. Розглянуто стадії фінансування та матеріально-технічного забезпечення Національної поліції України.

Ключові слова: Національна поліція України, фінансове забезпечення, принцип, стадія, державне управління, грошове забезпечення, матеріально-технічне забезпечення.

Національну поліцію України позиціонують як сучасний правоохоронний орган демократичної, правової, соціально орієнтованої європейської держави. Водночас чинне адміністративне законодавство виявляє переважно формальний підхід до формулювання сучасних прогресивних засад функціонування цього органу, недостатньо гарантуючи їх точне та повне впровадження в практичну правоохоронну діяльність. У контексті вдосконалення адміністративно-правового статусу Національної поліції України актуальним є питання щодо засад, принципів і стадій її фінансування та матеріально-технічного забезпечення. Варто зауважити, що питання принципів фінансування та матеріально-технічного забезпечення поліції й інших правоохоронних органів України раніше вже розглядали такі науковці, як О. В. Ковальова, С. Л. Курило, Н. А. Пелих, О. С. Проневич, І. В. Шамрай, С. О. Шатрава та ін. Проте вказані дослідження стосуються переважно лише деяких вихідних засад формування та функціонування поліції (міліції) України і не характеризують всебічно систему принципів і стадій

фінансування та матеріально-технічного забезпечення саме Національної поліції України. Важливо визначити їхню сутність і значення для утвердження інституту поліції та ефективного виконання ним правоохоронної функції держави.

Метою пропонованої увазі статті є аналіз засад, принципів і стадій фінансування та матеріально-технічного забезпечення Національної поліції України, визначення основних ознак, а також обґрунтування пріоритетних напрямів удосконалення її адміністративно-правового статусу.

Підрозділи Національної поліції України є суб'єктами фінансових правовідносин, тому фінансову та господарську діяльність щодо їх фінансування й матеріально-технічного забезпечення здійснюють відповідно до головних принципів фінансової діяльності держави. На нашу думку, принципи фінансування та матеріально-технічного забезпечення підрозділів Національної поліції України доцільно розглядати крізь призму принципів, притаманних механізму державного управління Національної поліції України та фінансової діяльності держави.

Так, В. К. Колпаков визначає принципи державного управління як позитивні закономірності, що науково і практично обґрунтовані, закріплені в правових нормах або є узагальненням чинних у державі юридичних правил [1, с. 22]. Натомість Г. С. Яковлев визначає принципи державного управління як «логічно впорядковану систему ідей, основних положень, які адекватно виражають політичні та організаційні закономірності державного управління і неповною мірою закріплені в чинному праві» [2, с. 14]. На думку О. М. Бандурки, принципи управління – це вихідні, основні правила, керівні настанови, норми діяльності для впровадження системи управління загальними процесами [3, с. 32].

У процесі дослідження принципів державного управління, зокрема у сфері фінансування та матеріально-технічного забезпечення діяльності Національної поліції України, варто звернути увагу на їх класифікацію.

Зокрема, В. Д. Бакуменко виокремлює три великі групи принципів державного управління з подальшим їх розподілом на підсистеми: 1) загальноуправлінські принципи (універсальні принципи, принципи раціональної структури і цілепокладання); 2) принципи, що безпосередньо пов'язані з людським фактором (принципи стратегічного мислення, прийняття рішень, управління якістю рішень, ступеня свободи рішення, делегування

повноважень, ініціативи, організації роботи керівника, скалярний принцип); 3) принципи державного управління (об'єктивність, універсальність, випереджальний стан, демократизм, поділ влади, законність, оптимізація управління та структурні принципи) [4, с. 76]. На думку М. Г. Чумаченка, принципи державного управління слід розподілити на дві групи: 1) основні, які використовують під час реалізації загальних функцій управління; 2) спеціальні [5, с. 19]. Так, В. К. Колпаков з-поміж усіх принципів виокремлює соціально-політичні принципи, організаційні принципи побудови апарату державного управління та принципи функціонування апарату державного управління [1, с. 24]. Інші науковці виділяють дві групи принципів державного управління: конституційні та організаційні [6, с. 8]. До конституційних принципів зараховують ті, існування яких зумовлене нормами Конституції України, а саме: відповідальність органів виконавчої влади (посадових осіб) за доручену справу, перед людиною та державою; верховенства права; законності; участі громадян та їх об'єднань в управлінні; рівноправність громадян в управлінні; гласність. Організаційні принципи мають дві підгрупи: принципи побудови апарату управління та принципи його функціонування. Вищезазначене дає підстави вважати, що в правовій літературі немає єдиного підходу до класифікації принципів державного управління.

Таким чином, принципи управління у сфері фінансування та матеріально-технічного забезпечення діяльності Національної поліції України можна об'єднати в групи:

1) загальносистемні принципи (об'єктивність, законність, гласність, розподіл влади, делегування повноважень, соціальна спрямованість, принципи оптимізації управління, комплексності, керованості, контрольованості й публічності);

2) специфічні принципи (міжгалузевий характер, самостійність, плановість, принцип пріоритетності публічних видатків щодо прибутків казни, а також оптимального поєднання прямих (адміністративних) та непрямих (економічних) методів управління) [7, с. 124].

З огляду на вищезазначене, вважаємо, що варто закріпити в Законі України «Про Національну поліцію» такі принципи матеріально-технічного забезпечення Національної поліції України: законність, об'єктивність, повнота, цілісність і системність, стабільність, гнучкість, гласність, компетентність, своєчасність, плановість, підконтрольність, економічність,

відповідальність контролюючого суб'єкта матеріально-технічного забезпечення перед державою й підконтрольною структурою за об'єктивність матеріально-технічного забезпечення [8].

Принцип системності полягає в об'єднанні за відповідної диференціації окремих підходів для виконання як загальних, так і спеціальних завдань матеріально-технічного забезпечення Національної поліції України.

Принцип плановості матеріально-технічного забезпечення полягає у визначенні завдань, форм і методів цієї діяльності, її суб'єктів та об'єктів. Досягнення цілей і завдань, визначених планом, обов'язково передбачає відповідну підготовку, надання необхідних сил, їх правильне розташування та використання, чого досягають за допомогою своєчасного складання плану та доведення його до виконавців. Принцип плановості полягає також у визначенні конкретних термінів матеріально-технічного забезпечення.

Принцип підконтрольності матеріально-технічного забезпечення Національної поліції України полягає, з одного боку, у визначенні чітких субординаційних відносин між органами (службами, підрозділами), які його здійснюють, а з іншого – у систематичному проведенні контрольно-ревізійних заходів.

Принцип економічності матеріально-технічного забезпечення Національної поліції України полягає у: визначенні пріоритетних напрямів і сфер такого забезпечення; економії матеріальних цінностей; витрачанні бюджетних коштів і матеріальних ресурсів лише в межах затверджених кошторисів. Елементами економічності можна вважати заходи, спрямовані на реалізацію норм витрат палива під час експлуатації транспортних засобів Національної поліції України. Принцип економічності потребує перегляду норм експлуатації автотранспорту, речового майна, які не відповідають реальним потребам і призводять до різних порушень у процесі ведення документації та звітності.

Слід розглянути стадії фінансування та матеріально-технічного забезпечення зазначеного органу.

Фінансування Національної поліції України охоплює всі стадії (етапи) фінансового забезпечення, зокрема: формування й використання бюджетних коштів різних рівнів; створення та використання фондів обов'язкового особистого страхування поліцейських; створення та використання фондів обов'язкового

особистого страхування поліцейських; створення й використання коштів різних державних позабюджетних фондів (пенсійного, соціального страхування тощо); отримання й використання банківських позик і компенсаційних виплат для будівництва індивідуального житла та житлово-будівельних кооперативів, державних допомог, інших соціальних компенсаційних виплат; кредитні відносини; обчислення потреби в кредитах і грошових коштах, їх витребування, отримання й розподіл, витрачання, облік, звітність і контроль; залучення та використання коштів, які отримують підрозділи Національної поліції України в суб'єктах держави від фінансово-господарської діяльності.

Фінансове забезпечення діяльності Національної поліції України в адміністративно-правовому контексті можна визначити як процес розподілу бюджетних коштів, а також надходження та використання фінансових ресурсів з інших не заборонених законодавством джерел в обсягах, необхідних для оплати праці, медичного, санаторно-курортного, пенсійного, житлового та інших видів соціального забезпечення поліцейських або членів їх сімей у встановлених випадках.

Відповідно до ст. 105 Закону України «Про Національну поліцію» від 2 липня 2015 року № 580-XIII, фінансування та матеріально-технічне забезпечення поліції здійснюють за рахунок коштів Державного бюджету України, а також інших джерел, що не заборонені законодавством. Так, згідно із Законом України «Про Державний бюджет на 2016 рік» на утримання Національної поліції України було виділено 14 771 209,3 тис. грн, з яких: 10 098 363,1 тис. грн – на фінансування оплати праці; 1 000 000 тис. грн – на реалізацію заходів щодо підвищення обороноздатності та безпеки держави. У Законі України «Про Державний бюджет на 2017 рік» було зазначено, що на фінансування діяльності Національної поліції України виділено 15 500 000 тис. грн, що майже на 5 % більше за попередній період. Варто зауважити, що з цих коштів 11 532 718,9 тис. грн було використано для оплати праці поліцейських та інших службовців органів поліції.

Таким чином, найбільший обсяг витрат державного бюджету, спрямованих на фінансування діяльності Національної поліції України, витрачають на оплату праці працівників органів та установ поліції. Проте в Законі не деталізовано розміри

видатків на фінансування конкретних видів діяльності Національної поліції України.

Головним елементом у структурі фінансового забезпечення органів поліції є грошове забезпечення персоналу. До складу грошового забезпечення, відповідно до наказу МВС України «Про затвердження Порядку та умов виплати грошового забезпечення поліцейським Національної поліції та курсантам вищих навчальних закладів Міністерства внутрішніх справ із специфічними умовами навчання», належать: посадовий оклад; оклад за спеціальним званням; щомісячні додаткові види грошового забезпечення (підвищення посадового окладу, надбавки, доплати, які мають постійний характер); премії; одноразові додаткові види грошового забезпечення [9, с. 437].

Постановою Кабінету Міністрів України «Про грошове забезпечення поліцейських Національної поліції» затверджено схеми окладів за спеціальним званням поліцейських, а також посадових окладів курсантів вищих навчальних закладів Міністерства внутрішніх справ України зі специфічними умовами навчання та схеми посадових окладів поліцейських.

Визначаючи структуру та розміри грошового забезпечення працівників поліції, слід зауважити, що на противагу рівню оплати праці колишніх працівників органів внутрішніх справ (зокрема, міліції), відбулось не лише значне підвищення розмірів посадових окладів поліцейських, а й суттєво змінилась структура грошового забезпечення та порядок нарахування доплат і премій.

Окрім надходжень із державного бюджету й коштів, отриманих від надання оплатних адміністративних послуг, законодавство України передбачає можливість часткового фінансування Національної поліції за рахунок коштів місцевих бюджетів.

Так, Законом України «Про Національну поліцію» передбачено, що виконавчі комітети сільських, селищних і міських рад надають безоплатно органам і підрозділам поліції службові приміщення, обладнані меблями та засобами зв'язку, транспорт, а також інші матеріально-технічні засоби. Крім цього, регламентовано, що комунальні та приватні підприємства можуть надавати органам і підрозділам поліції кошти, транспорт та інші матеріально-технічні засоби, які необхідні для виконання повноважень поліції. Міністерство внутрішніх справ України отримує гранти для реформування та становлення Національної

поліції України. З огляду на це, можна констатувати залучення фінансових ресурсів не лише з бюджетних джерел.

Отже, фінансування діяльності органів поліції здійснюють з таких джерел: коштів державного та місцевого бюджетів; коштів, отриманих за надання оплатних адміністративних послуг у розмірі, визначеному законодавством України; грантів; інших джерел, що не заборонені законодавством.

Планомірна організація матеріально-технічного забезпечення з метою реалізації головних завдань Національної поліції України (захист прав, свобод та інтересів особи, суспільства і держави від злочинних та інших протиправних посягань, попередження і припинення злочинів та інших правопорушень) є важливою передумовою гарантування внутрішньої безпеки нашої держави.

Процес матеріально-технічного забезпечення органів внутрішніх справ переважно пов'язаний з конкретними політичними й історичними процесами і безпосередньо впливає на стабільність та ефективність діяльності правоохоронних органів. Це досить складний соціально-економічний процес. За умови ринкової форми господарювання значущості набуває вивчення кон'юнктури ринку, пошук найбільш вигідних постачальників, визначення потреб щодо ресурсів, а також контроль за виконанням умов постачання [10, с. 17].

Процес матеріально-технічного забезпечення охоплює декілька взаємопов'язаних стадій:

- вивчення потреб у певному виді матеріальних цінностей і належних фінансових можливостей;
- проведення тендерів на поставку продукції та/або послуг;
- підготовку й укладення договорів;
- отримання ресурсів, передачу їх споживачам (поліції).

Матеріально-технічне забезпечення в системі Національної поліції України в межах відведеної їм компетенції здійснює низка служб, а саме: департамент матеріального забезпечення – єдиний у системі Міністерства внутрішніх справ України практичний підрозділ із централізованого матеріально-технічного забезпечення Національної поліції України, департамент фінансового забезпечення та бухгалтерського обліку, господарський департамент, а також управління капітального будівництва та інвестицій.

Діяльність зазначених структурних підрозділів організовують відповідно до чинного законодавства, указів Президента України та постанов Кабінету Міністрів України, вказівок Міністерства економічного розвитку та торгівлі України, Міністерства фінансів, наказів МВС України, положень про департаменти і про самостійні служби Національної поліції України, на які покладено функції щодо надання поліції окремих видів спеціальної техніки, обладнання та матеріалів.

У процесі забезпечення підрозділів Національної поліції України належними нормами всіх видів матеріально-технічних ресурсів використовують різні види постачання. Майже 30 % усіх обсягів постачання здійснюють централізовано та планово через державне замовлення шляхом розподілу. Усе додаткове постачання організовують безпосередньо за допомогою укладання договорів між суб'єктами постачання й органами Національної поліції України.

Попри виняткову необхідність підвищення ефективності діяльності Національної поліції України, стан її матеріально-технічного забезпечення є недостатнім, унаслідок чого виникає загроза національній безпеці держави.

Головними причинами низького рівня матеріально-технічного забезпечення Національної поліції України є хаотичний розвиток економічної та політичної ситуації в нашій країні. Сучасний стан економіки України вносить значні корективи до системи ресурсного забезпечення Національної поліції України, які необхідно враховувати, щоб мати можливість ефективно виконувати покладені на них обов'язки. Зробити це досить складно, проте органи Національної поліції України мають адекватно реагувати на всі зміни, що відбуваються в економіці країни. До найбільш ефективних форм і методів підвищення рівня матеріально-технічного забезпечення Національної поліції України належать: ефективна модернізація технічного оснащення Національної поліції України; суттєве покращення централізованого постачання сучасної техніки й обладнання для підрозділів Національної поліції України; втілення в практичну діяльність Національної поліції України провідного досвіду організації діяльності поліцейських відомств інших країн, одним із першочергових завдань яких є забезпечення високого рівня матеріально-технічного оснащення.

Таким чином, ефективність управління у сфері фінансування та матеріально-технічного забезпечення Національної поліції України безпосередньо залежить від застосування всієї системи принципів. Усі принципи державного управління взаємопов'язані і будь-яке порушення хоча б одного з них призведе до порушення іншого. Державне управління процесом матеріально-технічного забезпечення Національної поліції України має полягати в досягненні збалансованості, стійкості до негативних чинників (загроз) національної безпеки, здатності забезпечувати ефективне функціонування та розвиток Національної поліції України. Фінансування цього органу охоплює всі стадії фінансового забезпечення. Процес матеріально-технічного забезпечення передбачає наявність декількох взаємопов'язаних стадій, серед яких вивчення потреб у певному виді матеріальних цінностей і належних фінансових можливостей, проведення тендерів на поставку продукції та/або послуг, підготовка, укладення договорів; отримання ресурсів, передача їх споживачам (поліції).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Колпаков В. К. Адміністративне право України : підручник / В. К. Колпаков, О. В. Кузьменко. – Київ : Юрінком Інтер, 2003. – 544 с.
2. Яковлев Г. С. Аппарат управления: принципы организации / Г. С. Яковлев. – М. : Юрид. лит., 1974. – 230 с.
3. Бандурка О. М. Управління в органах внутрішніх справ : підручник / О. М. Бандурка. – Харків : Ун-т внутр. справ, 1998. – 480 с.
4. Бакуменко В. Д. Формування державно-управлінських рішень / В. Д. Бакуменко. – Київ : УАДУ, 2000. – 328 с.
5. Чумаченко Н. Г. Экономические методы управления / Н. Г. Чумаченко, Д. Д. Данилов. – Киев : Наук. думка, 1988. – 296 с.
6. Административное право Украины : учеб. для студ. высш. учеб. заведений юрид. спец. / [Ю. П. Битяк, В. В. Богущий, В. Н. Гаращук и др.]; под ред. Ю. П. Битяка. – Харьков : Право, 2003. – 576 с.
7. Державне управління : підручник : у 2 т. / [під ред. Ю. В. Ковбасюка, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурміна та ін.]. – Київ : Дніпропетровськ : НАДУ, 2012. – Т. 1. – 2012. – 564 с.
8. Про Національну поліцію [Електронний ресурс] : Закон України від 2 лип. 2015 р. № 580-VIII. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/580-19>. – Назва з екрана.
9. Руколайніна І. Є. Окремі проблеми матеріально-технічного та фінансового забезпечення діяльності ОВС України / І. Є. Руколайніна // Форум права. – 2010. – № 2. – С. 437–439.
10. Суббот А. І. Фінансове та матеріально-технічне забезпечення правоохоронних органів як складові їх безпечної діяльності [Електронний ресурс] / А. І. Суббот // Віче. – 2012. – № 24. – С. 16–18. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2012_24_8. – Назва з екрана.

REFERENCES

1. Kolpakov, V.K., & Kuzmenko, O.V. (2003). *Administratyvne pravo Ukrainy [Administrative Law of Ukraine]*. Kyiv: Yurinkom Inter [in Ukrainian].
2. Yakovlev, H.S. (1974). *Aparat upravleniia: principy organizatsii [Management apparatus: principles of organization]*. Moscow: Yurid. lit. [in Russian].
3. Bandurka, O.M. (1998). *Upravlinnia v orhanakh vnutrishnikh sprav [Office in the internal affairs bodies]*. Lharkiv: Un-t vnutr. sprav [in Ukrainian].
4. Bakumenko, V.D. (2000). *Formuvania derzhavno-upravlinskykh rishen [Formation of state-management decisions]*. Kyiv: UADU [in Ukrainian].
5. Chumachenko, N.G., & Danilov, D.D. (1988). *Ekonomicheskie metody upravleniia [Economic management methods]*. Kiev: Nauk. dumka [in Russian].
6. Bitiak, Yu.P., Boguckii, V.V., & Garascuk, V.N. (et al.). (2003). *Administrativnoe pravo Ukrainy [Administrative Law of Ukraine]*. Yu.P. Bitiak (Ed.). Harkov: Pravo [in Russian].
7. Kovbasiuk, Yu.V., Vashchenko, K.O., & Surmin, Yu.P. (et al.). (Ed.). (2012). *Derzhavne upravlinnia [Public administration]*. (Vols. 1-2). Kyiv: Dnipropetrovsk: NADU [in Ukrainian].
8. Zakon Ukrainy "Pro Natsionalnu politsiiu": vid 2 lyp. 2015 r. No. 580-VIII [Law of Ukraine "On National Police" from July 2, 2015, No. 580-VIII]. (n.d.). zakon.rada.gov.ua. Retrieved from <http://www.zakon.rada.gov.ua/go/580-19> [in Ukrainian].
9. Rukolainina, I.Ye. (2010). Okremi problemy materialno-tekhnichnoho ta finansovoho zabezpechennia diialnosti OVS Ukrainy [Separate problems of logistical and financial support of activity of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine]. *Forum prava, Forum is right*, 2, 437-439 [in Ukrainian].
10. Subbot, A.I. (2012). Finansove ta materialno-tekhniche zabezpechennia pravookhoronnykh orhaniv yak skladovi ikh bezpechnoi diialnosti [Financial and logistical support of law enforcement bodies as part of their safe activities]. *Viche, Veche*, 24, 16-18. Retrieved from http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2012_24_8 [in Ukrainian].

Стаття надійшла до редколегії 24.01.2018

Honchar A. – *Postgraduate Student of the Department of Financial Law and Fiscal Administration of the National Academy of Internal Affairs, Kyiv, Ukraine*

Principles and Stages of Financing and Logistics the National Police of Ukraine

This article defines the concept of the principles of public administration of the units of the National Police of Ukraine in the field of their material and technical and financial support. The classification of the principles of financial and logistical support of the activities of the National Police of Ukraine is carried out.

So units of the National Police of Ukraine are subjects of financial legal relations, therefore their financial and economic activity concerning financing and material and technical support is carried out in accordance with the basic principles of financial activity of the state. Therefore, the principles of financing and logistical support of the units of the National Police of Ukraine should be considered through the prism of the principles inherent in the mechanism of public administration of the National Police of Ukraine and the financial activities of the state.

The stage of financing and logistics of the National Police of Ukraine is considered. In particular, the stages of financing of the National Police of Ukraine include: the formation and use of budget funds at different levels; creation and use of funds for compulsory personal insurance of police officers; creation and use of funds for compulsory personal insurance of police officers; creation and use of funds from various state extra-budgetary funds (pension, social insurance, etc.); obtaining and using bank loans and compensatory payments for the construction of individual housing and housing construction cooperatives, state aids, other social compensatory payments; credit relations; calculation of the need for loans and funds, their demanding, receiving and distributing, spending, accounting, reporting and control; attraction and use of funds received by the units of the National Police of Ukraine in the subjects of the state from financial and economic activity.

Considering the structure and size of the monetary support for police officers, it is noted that, compared to the level of remuneration of former employees of the bodies of internal affairs, and in particular, the police, there was not only a significant increase in the size of the salaries of the police, but also substantially changed the structure of the money supply and the procedure for the payment of surcharges and prizes.

It is noted that financing of the activities of police bodies is carried out from the following sources: funds from the state and local budgets, as well as funds received for the provision of paid administrative services in the amount determined by the legislation of Ukraine, grants; other sources not prohibited by law.

It is noted that despite the exceptional necessity of increasing the efficiency of the activities of the National Police of Ukraine, the state of its logistical support is insufficient, the consequences of which are a threat to the national security of the state. The main

reasons for the low level of logistics of the National Police of Ukraine are the chaotic and unpredictable development of the economic and political situation in our country. The current state of the Ukrainian economy makes significant adjustments to the system of resource provision of the National Police of Ukraine, which requires them to be taken into account in order to be able to effectively carry out the tasks entrusted to them.

At the end of the article, it is concluded that the success of management in the field of financing and logistics of the National Police of Ukraine depends on the application of the whole system of principles. All principles of public administration are interconnected and any violation of at least one of them will lead to a violation of another. Public administration of the logistics process of the National Police of Ukraine should consist in ensuring its state, which would be characterized by a balance, resistance to the negative factors (threats) of national security, and the ability to ensure the effective functioning and development of the National Police of Ukraine.

Keywords: National Police of Ukraine, financial security, principle, stages, public administration, money supply, material and technical support.