

УДК 343.1

*В. А. Глухверя***ПРОБЛЕМНІ ПИТАННЯ ФІНАНСОВО-ЕКОНОМІЧНОГО
ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ МВС УКРАЇНИ
В ПРАВООХОРОННІЙ СФЕРІ**

Постановка проблеми. Дуже значну роль в механізмі реалізації державної політики МВС України в правоохоронній сфері відіграє фінансово-економічний складник, який являє собою систему засобів, методів, форм та прийомів, що спрямовані на забезпечення фінансування заходів державної політики.

Успішна реалізація реформ, започаткованих державою в правоохоронній сфері в цілому та в системі МВС України зокрема, передбачає необхідне фінансування запланованих заходів. Як свідчить досвід фінансування реформ у правоохоронній сфері, таке фінансування здійснюється за допомогою коштів державного бюджету, коштів приватних осіб та допомоги країн Європейського Союзу та США.

Стан наукових досліджень теми. Розглядом питань діяльності органів внутрішніх справ, МВС України займалися такі провідні вчені, як О.М. Бандурка, О.І. Беспалова, Л.К. Воронова, О.П. Гетьманець, І.В. Зозуля, Т.О. Коломоєць, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, М.В. Лошицький, Р.С. Мельник, Т.П. Мінка, Р.В. Миронюк, О.В. Негодченко, В.Д. Чернадчук, А.Г. Чубенко, І.П. Устинова та інші. Однак питання суб'єктів формування та реалізації державної політики МВС України в правоохоронній сфері в сучасних умовах, правотворення та державотворення залишилися поза увагою цих вчених.

Метою статті є з'ясування сутності та особливостей фінансово-економічного складника механізму державної політики МВС України в правоохоронній сфері. Завданнями статті є дослідження стану та змісту фінансово-економічного складника механізму державної політики МВС України в правоохоронній сфері, висвітлення проблемних моментів фінансування МВС України та пропонування шляхів їх вирішення.

Виклад основного матеріалу. Щодо стану фінансового забезпечення процесів реформ і державної політики МВС України в цій сфері зазначимо,

що реформа потребує додаткових ресурсів, які іноді в рази перевищують витрати на поточну діяльність. У цьому контексті постає проблема чіткого визначення пріоритетів і черговості кроків реформування. Стратегія сталого розвитку «Україна-2020» передбачає 62 реформи та програми розвитку держави. Реформа правоохоронної системи є однією з дев'яти «за вектором безпеки» та однією з десяти першочергових. Отже, на реформаторів очікує складна боротьба за обмежені людські та матеріальні ресурси як між «векторами», так і в кожному з «векторів». У будь-якому разі слід розраховувати лише на часткове задоволення передбачених витрат, а також на міжнародну допомогу, про що йшлося вище [1].

Так, в Аналітичному звіті «Правоохоронна система України: стан, проблеми, перспективи реформування» було зазначено, що забезпечення поточної діяльності правоохоронців залишається дуже низьким порівняно з іншими країнами Центральної та Східної Європи. Так, для країн ЦСЄ середній показник забезпечення становить 40 тис. дол. на одного поліцейського на рік. У 2014 р. на апарат МВС було передбачено 57,8 тис. грн на одного міліціонера, або 6 400 дол. за курсом 9 грн (або \$7 900 на одного атестованого працівника) [1].

На 2015 р. на апарат МВС передбачено 80,7 тис. грн на кожного працівника, або 99,9 тис. грн на кожного атестованого працівника. Однак за нинішнім курсом (21,7 грн за 1 дол.) це становить лише 300 дол., або 4 600 дол. відповідно, і це з урахуванням скорочення чисельності ОВС з 225,4 тис. працівників у 2014 р. до 198 тис. у 2015 р. (атестованих працівників – з 181,3 тис. до 159,8 тис. осіб відповідно) [1].

Однак сьогодні Україні надається фінансова, технічна та консультативна підтримка від міжнародних організацій і країн-партнерів. Тим самим певною мірою компенсується нестача власних ресурсів, забезпечується прямий доступ до передового міжнародного досвіду, можливість отримання незалежної оцінки документів, концепцій, стратегій, планів реформування, проектів законів тощо). Результативність міжнародної допомоги обмежується переважно недостатньою готовністю до співпраці української сторони, браком міжвідомчої координації, неузгодженістю на державному рівні концепцій, стратегій і планів розвитку структур сектору безпеки й оборони в цілому, а також недостатньою координацією та співпрацею між окремими міжнародними місіями, програмами, проектами, що фінансуються з різних джерел. Попри зазначені недоліки, проекти міжнародної допомоги та громадські ініціативи з реформування поліції є суттєвим допоміжним фактором і суб'єктом реформ та мають бути інтегровані в систему координації на відомчому, секторальному та загальнодержавному рівнях [1].

Попри допомогу з боку іноземних держав, все ж не можна не звернути увагу й на проблеми фінансування. Нині фінансово-економічна ситуація в Україні є складною, сьогодні відсутнє належне фінансове забезпечення реалізації державної політики МВС України в правоохоронній сфері.

Так, як заявив у своєму виступі заступник міністра внутрішніх справ, керівник апарату Олексій Тахтай під час обговорення з представниками

громадськості проекту бюджету, на 2017 рік фінансування МВС є недостатнім. Запропонований проект бюджету передбачає забезпечення Національної поліції тільки на 60%, Нацгвардії – на 83%; Державна служба з надзвичайних ситуацій недофінансована на 2,5 мільярда, Міграційна служба – понад 0,5 мільярда, Державна прикордонна служба України – на 2,8 мільярда [2].

Попри зазначені вище проблеми та велике значення фінансово-економічного складника механізму реалізації державної політики МВС у правоохоронній сфері, варто звернути увагу на питання фінансове планування витрат і використання коштів.

Реалізація цього складника механізму реалізації заходів державної політики передбачає використання значного обсягу коштів державного бюджету, міжнародних організацій та держав, приватних осіб, програм допомоги Європейського Союзу та США. У зв'язку із цим особливу увагу слід приділяти саме на фінансове планування: складання фінансових планів в яких продумуються всі фінансові витрати, що пов'язані з реалізацією заходів державної політики МВС України в правоохоронній сфері, а також механізми звітів про витрачені кошти.

Отже, говорячи про фінансове планування в системі МВС України слід зазначити, що МВС як центральний орган виконавчої влади бере участь у розробленні та реалізації державної політики щодо боротьби зі злочинністю, а відповідно, здійснює розроблення відповідних концепцій та програм, на забезпечення реалізації яких і орієнтована функція фінансового та матеріально-ресурсного забезпечення. Водночас без ефективного фінансового планування реалізація завдань і функцій МВС неможлива. У зв'язку із цим велике значення в цій сфері має використання програмно-цільового методу [3, с. 8].

Зараз у питаннях фінансового та матеріально-ресурсного забезпечення МВС панівним залишається «витратний підхід», коли необхідні обсяги забезпечення визначаються не цілями підрозділів і служб МВС, а стандартними нормативами кошторисно-бюджетного забезпечення на відповідну штатну одиницю, захід тощо [3, с. 8]. Як наслідок цього, фінансові витрати є неефективними.

Для покращення стану сфери фінансових відносин в системі МВС можна запропонувати такі заходи.

По-перше, слід удосконалити нормативно-правову базу щодо фінансового планування органів та підрозділів системи МВС України, а саме: нормативно врегулювати завдання та функції міністерства в процесі формування проектів бюджетних програм правоохоронного спрямування; встановити критерії оцінки пріоритетності фінансування тих чи інших підрозділів системи органів МВС України. Сьогодні одним із пріоритетних завдань фінансової політики МВС України має бути забезпечення ефективного використання фінансових ресурсів у сфері протидії кримінальним та адміністративним правопорушенням, має бути чітка та прозора система фінансування відповідних служб і підрозділів системи органів МВС України.

По-друге, обов'язковою складовою частиною програмного документа, що визначає засади державної політики МВС України, має бути паспорт бюджетної програми, у якому повинні міститися напрями використання бюджетних коштів і показники їх використання.

По-третє, фінансово-економічний складник механізму реалізації державної політики МВС України в правоохоронній сфері повинен містити чинну систему моніторингу та оцінки використання коштів, які виділяються на реформування МВС України, на реалізацію державної політики в правоохоронній сфері.

Використання бюджетних коштів Міністерством внутрішніх справ Рахункова палата перевіряла майже щорічно (за тим чи іншим напрямом фінансування). Її звіти читаються як написані під перебивку, оскільки в кожному з них вказується, що ту чи іншу суму коштів МВС використало неефективно та/або з порушенням законодавства, цілі бюджетних видатків не досягнуті або досягнуті лише частково. Наприклад:

– 2010–2011 рр.: аудит використання 2,2 млрд грн, призначених для реформування та забезпечення Внутрішніх військ. Висновок: «кошти використані неефективно. <...> Фактично <...> система внутрішніх військ МВС залишається nereформованою, громіздкою та обтяжливою для державного бюджету, а низький рівень їх технічної оснащеності та забезпеченості значно ускладнює виконання покладених на них завдань. <...> Досить мобільного, оптимального за чисельністю військового формування так і не було створено».

– 2010–2011 рр. – аудит використання бюджетних коштів, виділених на експертну службу. Висновок: використання коштів «не сприяло створенню належних умов для зміцнення матеріально-технічної бази експертної служби, запровадженню новітніх методів експертних досліджень, не забезпечило виконання нею в повному обсязі її повноважень. <...> Пріоритетні напрями розвитку експертної діяльності, сертифікація <...> фінансувалися за залишковим принципом і на час проведення аудиту не були впроваджені в більшості регіонів країни».

– 2011 р. – аудит використання бюджетних коштів, виділених МВС на централізоване матеріально-технічне забезпечення органів і підрозділів внутрішніх справ. Висновок: «система централізованого матеріально-технічного забезпечення органів і підрозділів внутрішніх справ, успадкована ще з часів планового господарства, не сприяла раціональному та ефективному використанню бюджетних коштів, залишалася nereформованою та обтяжливою для державного бюджету. <...> Оснащення ОВС сучасними видами озброєння та матеріально-технічними засобами, фінансування потреб у матеріально-технічних ресурсах здійснювалося хаотично. <...> Унаслідок недосконалої системи управління матеріально-технічним забезпеченням та необґрунтованих управлінських рішень <...> міністерством у 2011 р. неефективно витрачено 6,9 млн грн, з порушенням чинного законодавства – 187,5 млн грн, або кожна восьма гривня, виділена на зазначені цілі [1].

У зв'язку із цим, цілком слушно зазначає О.І. Деревчук, контроль за виконанням бюджетних програм, у тому числі у сфері правопорядку та боротьби зі злочинністю, є більш ефективним не тоді, коли встановлюються факти порушень, а коли створюються умови, які б дали можливість їх уникнути. Саме таким завданням відповідає аудиторський контроль [3, с. 8].

Під аудитом ефективності бюджетних програм пропонується розуміти форму державного фінансового контролю, яка спрямована на визначення ефективності використання бюджетних коштів для реалізації запланованих цілей та встановлення факторів, які цьому перешкоджають. Обґрунтовується доцільність нормативного визначення вимог до критеріїв ефективності правоохоронних бюджетних програм, у тому числі шляхом видання наказу МВС «Про порядок здійснення внутрішнього контролю та аудиту ефективності бюджетних програм за участю МВС». При цьому повинні застосовуватися якісні та кількісні критерії як економічної, так і соціальної ефективності [3, с. 8].

Моніторинг виконання правоохоронних програм у системі МВС – це безперервний процес відстеження поточних результатів діяльності розпорядників та отримувачів бюджетних коштів за певними показниками, фіксація рівня та ступеня досягнення ними цілей бюджетних програм, відповідальним виконавцем яких є МВС, у процесі використання бюджетних асигнувань. Зазначено, що з метою оптимізації механізму виконання бюджетних програм МВС необхідно розробити й ухвалити «Інструкцію про порядок здійснення моніторингу виконання бюджетних програм в системі МВС», у якій має бути відображений відповідний макет моніторингу [3, с. 8].

Тому необхідно приділяти увагу не тільки цільовому використанню державних коштів, які виділені на бюджетну програму, але й реалізації проєктів, на які були виділені ці кошти. Також під час планування цільових програм необхідно вивчити потреби користувачів кінцевого результату. За відсутності чітких показників необхідно разом із головним розпорядником коштів визначити найбільш істотні звітні дані про надані послуги, виконані роботи, реалізований продукт або фінансовий результат, що можуть характеризувати досягнення мети бюджетної програми.

По-четверте, слід запровадити обов'язок раз на квартал звітувати Міністру внутрішніх справ про фінансові витрати міністерства та про використання коштів, які виділяються на фінансування тих чи інших державних програм, реалізація яких покладена на МВС України.

У цьому аспекті варто звернути увагу на позитивний досвід інших країн. Наприклад, у Литві запроваджена система фінансового звітування міністра внутрішніх справ щодо використання державних коштів. Такий звіт міністр надає раз на квартал [4].

Висновки. Отже, підсумовуючи вищевикладене, слід зазначити, що успішність і результативність діяльності МВС та його структурних підрозділів безпосередньо залежать від визначених пріоритетів державної політики в правоохоронній сфері, а відповідно, й обсягів фінансового та матеріально-ресурсного забезпечення, а також від правильності та ефективності використання тих коштів, які надходять до МВС України.

Література

1. Правоохоронна система України: стан, проблеми, перспективи реформування / Національна безпека і оборона. – № 2–3 (151–152). – 2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.razumkov.org.ua/ukr/files/category_journal/zhrnl_Melnyk_militsiya_2015_A4.compressed.pdf.
2. У МВС поскаржилися на недостатнє фінансування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ua.112.ua/ekonomika/u-mvs-poskarzhylisia-na-nedostatnie-finansuvannia-v-2017-gotsi-velosyped-reform-mozhe-zupynytysia-i-vpasty-346839.html>.
3. Деревчук О.І. Правові засади фінансування Міністерства внутрішніх справ із використанням програмно-цілового методу : дисертація ... кандидата юридичних наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / О.І. Деревчук ; Національна академія внутрішніх справ. – К., 2011. – с. 21.
4. Фінансовий звіт МВС Литви [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://vrm.lrv.lt/lt/administracine-informacija/finansiniu-ataskaitu-rinkiniai>.

А н о т а ц і я

Глуховеря В. А. Проблемні питання фінансово-економічного забезпечення державної політики МВС України в правоохоронній сфері. – Стаття.

У статті досліджуються особливості фінансово-економічного забезпечення політики МВС України в правоохоронній сфері, висвітлюються проблемні питання у сфері фінансування МВС України та пропонуються шляхи їх вирішення.

Ключові слова: політика, державна політика, правоохоронна сфера, правоохоронні органи, МВС України, реформування.

А н н о т а ц и я

Глуховеря В. А. Проблемные вопросы финансово-экономического обеспечения государственной политики МВД Украины в правоохранительной сфере. – Статья.

В статье исследуются особенности финансово-экономического обеспечения политики МВД Украины в правоохранительной сфере, освещаются проблемные вопросы в сфере финансирования МВД Украины и предлагаются пути их решения.

Ключевые слова: политика, государственная политика, правоохранительная сфера, правоохранительные органы, МВД Украины, реформирования.

С и м т а г у

Gluhoverya V. A. Problematic issues of financial and economic support of public policy of the MIA of Ukraine in the field of law enforcement. – Article.

The article examines the characteristics of financial and economic support for the policy of MIA of Ukraine in the field of law enforcement, highlights the problematic issues in the field of finance Ministry of Internal Affairs of Ukraine and the ways of their solution.

Key words: politics, public policy, law-enforcement sphere, law enforcement authorities, Ministry of internal affairs of Ukraine, reformation.