

УДК [336.14:061.1]:354.31(477)

DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.1971963>

С.М. ШЕВНІН,

директор Департаменту фінансово-облікової політики МВС України,
м. Київ, Україна; e-mail: Shevnin@i.ua;

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2195-3831>

ПРАВОВИЙ ПОРЯДОК ФОРМУВАННЯ БЮДЖЕТНИХ КОШТІВ МІНІСТЕРСТВОМ ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ

S.M. SHEVNIN,

Head, Department of Financial and Accounting Policy, Ministry of Internal Affairs of Ukraine,
Kijv, Ukraine; e-mail: Shevnin@i.ua;

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2195-3831>

LEGAL ORDER OF FORMING BUDGET FUNDS BY THE MINISTRY OF INTERNAL AFFAIRS OF UKRAINE

Постановка проблеми

Згідно п.49 ч.1 ст.2 Бюджетного кодексу України, управління бюджетними коштами, це сукупність дій учасника бюджетного процесу відповідно до його повноважень, пов'язаних з формуванням та використанням бюджетних коштів, здійсненням контролю за дотриманням бюджетного законодавства, які спрямовані на досягнення цілей, завдань і конкретних результатів своєї діяльності та забезпечення ефективного, результативного і цільового використання бюджетних коштів. Таким чином, формування бюджетних коштів є першим етапом управління бюджетними коштами.

Дослідження правового порядку формування доходної частини Державного бюджету України взагалі і бюджетних коштів Міністерством внутрішніх справ України (далі – МВС), зокрема є актуальним, насамперед тому, що саме бюджет характеризує рівень економічного розвитку як країни в цілому, так і окремих сфер її діяльності, і, як зазначають Т. Єгоркіна та О. Пахомова, «завдяки правильному здійсненню бюджетного процесу забезпечується економічна і соціальна стабільність та належний життєвий рівень населення» [1]. Із державного бюджету фінансуються основні напрямки діяльності МВС, але через економічну кризу та обмеженість бюджетних коштів не можна повною мірою задовольнити всі статті бюджетного фінансування, тому постає питання про джерела надходжень до бюджету МВС.

Правові проблеми формування доходів Державного бюджету України були розглянуті у працях багатьох вчених, які пропонували різні шляхи удосконалення джерельної бази доходної частини бюджету. До основних джерел формування доходів Державного бюджету України станом на 2016 рік, які й сьогодні, не втрачають своєї актуальності, Н.О. Слободянюк та К.І. Шикор відносять податкові та інші обов'язкові платежі, збори, тарифи, адміністративні санкції тощо, за рахунок збільшення яких пропонується формувати доходну частину бюджетів [2, с.557]. Спираючись виключно на математичні розрахунки, О.О. Дорошенко говорить про наявність резерву зростання доходів в Україні за рахунок збільшення рівня оподаткування [3]. Податкові надходження, безумовно можна розглядати, як основне джерело формування бюджетних коштів, проте вказані пропозиції можуть привести до соціальної напруги в країні та приховуванні доходів платників податків.

У світовій економіці, як визначає Н. Кавтарадзе (N. Kavtaradze), обґрунтовуються пропозиції з удосконалення наповнення доходної бази бюджетів за рахунок зменшення видів непрямих податків, оптимізації ставок податків та їх видів [4, с.218]. При такому підході треба враховувати, що поступове й системне зниження фіскального навантаження може привести до масового оновлення основних фондів і засобів виробництва, тобто стимулювати інноваційний розвиток і призвести до зростання обсягів виробництва, але у майбутньому. Враховуючи важливе значення систематичного наповнення бюджетних програм у потрібному

обсязі коштами, постає питання про їх розподіл на суспільні потреби, такі як охорона здоров'я, освіта та інші, зокрема, на правоохоронну діяльність.

На сьогодні є прогнозованою залежність доходів МВС України від обсягу коштів державного бюджету, проте зарубіжний досвід свідчить що витрати на правоохоронну діяльність з державного бюджету хоча й зростають, проте вибірково, що пов'язано з різними причинами. При дослідженні стану управління бюджетними коштами США Дж. Гаскон (George Gascón) та Т. Фоглегсон (Todd Foglesong) вказують на збільшення фінансування правоохоронної діяльності в період з 1982 року по 2006 рік майже у чотири рази, в середньому на 8,6 % щороку. Проте, фінансова криза та бюджетний дефіцит призвели до необхідності скорочення у 2010 році фінансування поліції США, що викликало скорочення численності офіцерів поліції та зниження заробітної плати [5, с.1]. Однак таке положення негативно позначилося на виконанні поліцією окремих функцій, зокрема на боротьбі з кримінальною злочинністю, з організацією охоронної діяльності та в наданні адміністративних і сервісних послуг. Науковці запропонували наступні шляхи удосконалення управління бюджетними коштами поліції: скорочення фінансування поліції з державного бюджету, реорганізація поліцейської діяльності, адміністрування апарату управління та встановлення оптимального рівня оплати праці офіцерів поліції [5, с.17].

Пропозиції щодо скорочення фінансування правоохоронної діяльності з державного бюджету за рахунок скорочення фінансування окремих видів соціальної допомоги поліцейських з одночасним збільшенням обсягів коштів на надання екстреної допомоги при надзвичайних ситуаціях міститься у дослідженнях бюджетного процесу Фінляндії [6, с.6–10], Реформування бюджетного процесу на підставі визначення видів та обсягів видатків, які фінансуються з державного бюджету на поліцейські послуги, з наступним пошуком джерел їх фінансування, пропонується голландськими вченими Дж. Блендала (Jón R. Blöndal) та Ї.К. Крістенсена (Jens Kromann Kristensen) [7, с.43]. Таким чином, визначається правовий порядок фінансування поліції, як правило, з зовнішніх джерел, із надходжень від суспільного та приватного виробництва, з оподаткування інших платників податків з подальшим їх розподілом у бюджетному процесі на захо-

ди, які вважаються урядом важливим для забезпечення правопорядку в країні та боротьбі зі злочинністю.

Отже, поза увагою вчених та законодавця залишилися питання безпосередньої діяльності органів поліції у процесі формуванні надходжень до Державного або місцевих бюджетів, які могли би стати основою встановлення достатнього обсягу бюджетних коштів на правоохоронну діяльність. Постає питання пошук сучасних джерел формування доходів бюджету органів поліції, зокрема, Міністерством внутрішніх справ України.

Тому метою статті є аналіз чинного законодавства щодо порядку фінансування правоохоронної діяльності та визначення шляхів збільшення джерельної бази доходів МВС у сучасних умовах розвитку господарських відносин в Україні. Її новизна полягає у визначенні правових підстав формування доходів МВС України та зарубіжного досвіду, а також причин гальмування пошуку сучасних джерел наповнення кошторису Міністерства та встановленні нових форм формування бюджетних коштів МВС, як напряду фінансової діяльності держави, що здійснюється на підставі сучасної доктрини публічних фінансів у науці фінансового права, і має суттєвий вплив на фінансове забезпечення діяльності установ МВС в Україні. Завданнями статті є обґрунтованість правових підстав формування бюджетних коштів Міністерством внутрішніх справ України та зарубіжного досвіду й надання прогнозу надходжень на правоохоронну діяльність від використання нових правових форм формування бюджетних коштів МВС України.

Правові підстави формування бюджетних коштів Міністерством внутрішніх справ України та зарубіжний досвід

Формування бюджетних коштів для правоохоронної діяльності відбувається відповідно до процедури бюджетного процесу, встановленого ст.19 Бюджетного кодексу України (далі – БКУ). На відміну від світової практики організації бюджетного процесу, в Україні готуються бюджетні запити Міністром внутрішніх справ на стадії складання проекту Державного бюджету, що відбувається на підставі інструкції про підготовку бюджетного запиту, розробленого Міністерством фінансів України, яка враховує обсяг фінансування у поточному бюджетному періоді. Отже плануються обсяги майбутніх доходів бюджету, а потім відбувається їх поділ на витрати, що визначені відповідно до програмної класифікації видатків.

Позиція науковців і практиків, правоохоронців, щодо формування коштів на суспільні потреби одностороння це – недостатність бюджетних ресурсів

для здійснення державою та органами місцевого самоврядування своїх функцій у повному обсязі, зокрема, щодо фінансування установ МВС [8, с.6]. Також слід відмітити, що крім прямого бюджетного фінансування МВС отримує протягом бюджетного року й інші додаткові державні кошти, у вигляді непрямих виплат, преференцій та пільг, які, як зазначає І.В. Зозуля, використовуються не ефективно [9, с.86]. Безумовно, слід погодитися з тим, що отримання додаткових фінансових ресурсів повинно мати обґрунтування і використовуватися виключно за цільовим призначенням, проте це все ж додаткові кошти, отримання яких залежать від політичної ситуації і перерозподілу наявних фінансових ресурсів.

Планування надходження бюджетних коштів згідно ст.22 БКУ надає право МВС складати бюджетні запити тільки на підставі очікуваних доходів, які використовуються на встановлені законом потреби, тобто утримання апарату Міністерства, керівництво та управління діяльністю МВС, реалізацію державної політики у сфері внутрішніх справ, підготовку кадрів вищими навчальними закладами зі специфічними умовами навчання, наукове та інформаційно-аналітичне забезпечення заходів по боротьбі з організованою злочинністю, на роботу з розвитку фізичної культури та спорту серед працівників органів Міністерства та на створення єдиної авіаційної системи безпеки та цивільний захист населення. Вказані витрати визначаються за відомчою класифікацією видатків Державного бюджету, і змінюються при бюджетному плануванні тільки в обсягах коштів. Так, у структурі видатків МВС на 2019 рік, які складають 60105108,4 тис грн., видатки на боротьбу з злочинністю та правоохоронну діяльність становлять 3437566,5 тис. грн. [10], тобто приблизно 5 % від загальної суми і не мають розподілу за видами правоохоронної діяльності у публічному доступі. Порівняно з іншими напрямками бюджетного фінансування діяльності МВС України більш значна сума коштів надається тільки на адміністрування діяльності Міністерства. Отже, планування бюджетних коштів на правоохоронну діяльність відбувається за остаточним принципом поділу бюджетних коштів і не враховує напрямів правоохоронної діяльності. Слід також зазначити відсутність можливості фінансування окремих напрямів правоохоронної діяльності з місцевих бюджетів, що не встановлюється БКУ та чинним законодавством.

Зарубіжний досвід свідчить про прозорість бюджетного фінансування основних напрямів правоохоронної діяльності та можливість використання публічних фінансових ресурсів на конкретні заходи боротьби зі злочинністю та охорону правопорядку відповідно до потреб суспільства. Так, в останні п'ять років у США бюджетний запит на правоохоронну діяльність, що складає Міністерство юстиції США, майже стабільний і залежить від загального обсягу коштів у Федеральному бюджеті США але має й інші джерела фінансування. Так, у 2017 році на правоохоронну діяльність надано 49 % з бюджету Міністерства юстиції, який склав 29 млрд. дол., що на 0,92 % більше, ніж у 2016 році, і на 4 % більш порівняно з 2015 роком, а у 2018 році обсяг коштів скоротився не значно і склав 28,091 млрд. дол., але відсоток коштів на правоохоронну діяльність не змінився і становить майже половину наданих коштів [11, с.6–10]. Структура видатків змінилася в напрямку збільшення фінансування з Федерального бюджету США органів внутрішньої національної безпеки, попередження правопорушень з кіберзлочинності, насильственного екстремізму та боротьбою з внутрішньої радикалізацією.

У бюджетному запиті Міністерства юстиції США на 2019 рік на правоохоронну діяльність визначено 28 млрд. дол. США, з якого 50 % коштів надається на правоохоронні органи, 31 %, на в'язниці та затримання, 12 % на судовий процес, 6 % на наукові гранти та розробки і тільки 2 % від загального обсягу коштів, наданого урядом, йде на фінансування адміністративних витрат, припинення правопорушень, пов'язаних із незаконною імміграцією, та технологічне обладнання. В опублікованому бюджетному запиті вказано, що головною метою використання цих коштів – захист від насильства громадян, захист імміграційних законів та боротьба з наркоторгівлею [12]. Цей документ визначає, що серед видів правоохоронної діяльності, які фінансуються за кошти платників податків і на яку спрямовується половина бюджету Міністерства юстиції США, тобто витрати, які потребують першочергового фінансування, вказані наступні: зміцнення можливостей федерального правоохоронного органу щодо скорочення насильницьких злочинів, забезпечення захисту від незаконної імміграції, підтримка Кримінального відділу для проведення реформи взаємної правової допомоги, навчання майбутніх правоохоронців, забезпечення безпеки діяльності державних правоохоронців та місцевої поліції та інші. В бюджеті визначені також субвенції до місцевих бюджетів на підтримку правоохоронної діяльності на місцях, зокрема, у

2019 році планується збільшення цих коштів на 3.9 млрд дол. США [12, с.4].

На прикладі презентації кошторису поліцейського відділу міста Ньюарка в міську раду, що визначає бюджетне фінансування місцевої поліції США на 2018 рік можна побачити, що структура доходів місцевого органу поліції складається з коштів місцевого бюджету, трансфертів з державного бюджету та грантів на правове забезпечення діяльності поліції. Загальна сума доходів на правоохоронну діяльність, яка визначається бюджетом міста Ньюарк складає 13507900 дол. Із цих коштів фінансуються видатки на боротьбу зі злочинністю та правоохоронну діяльність, що становить 77 % від загального обсягу коштів. Інші видатки, такі як амортизаційні відрахування – 14,08 % від загального обсягу кошторису на поліцейську діяльність, утримання персоналу – 5,84 % та витрати на обслуговування договірних послуг – 3,08 % відповідно складають структуру видатків поліцейського кошторису. Розмір гранту на правоохоронну діяльність складає 233163 дол., з яких 65 % спрямовується на додаткову оплату праці поліцейських. Окремо визначені додаткові витрати, які фінансуються за рахунок грантів, такі як ремонт фотоапаратів – 350 дол., або 5000 дол. на програмне забезпечення сотових телефонів та комп'ютерів криміналістів та інші [13, с.29]. І хоча в бюджетному процесі України не передбачено витрат на правоохоронну діяльність з місцевих бюджетів, досвід США, зокрема, детальний розпис формування та витрачання коштів місцевих бюджетів поліцейським відділом, складання кошторису та надання його на затвердження місцевій раді, свідчить про необхідність наближення поліцейських послуг до безпосереднього споживача, що потребує перегляду фінансування органів

МВС з одного джерела – державного бюджету.

Дослідження бюджетного фінансування США, а також бюджетного процесу в Україні щодо формування коштів МВС доводить, що правоохоронні функції поліції, які пов'язані з охороною правопорядку та боротьбою з адміністративними правопорушеннями, а також кримінальними злочинами на місцях і деякі інші доцільно фінансувати переважно з місцевих бюджетів, бюджетів територіальних громад, а також за рахунок коштів цільових фондів і грантів.

Наведені приклади свідчать, що недостатність коштів на правоохоронну діяльність в Україні, які надаються з державного бюджету, пов'язана не тільки з обмеженістю коштів бюджету взагалі на суспільні потреби, а й з обмеженими правами МВС на формування власних доходів, з невартою публічністю та прозорістю використання наданих коштів, про що свідчить відсутність структури видатків МВС на правоохоронну діяльність у відкритому доступі. Вихід, на нашу думку, полягає у пошуку альтернативних джерел наповнення доходної частини кошторису МВС і перерозподілу доходів державного бюджету.

Прогнозування надходжень на правоохоронну діяльність від використання нових правових форм формування бюджетних коштів МВС України

Погоджуючись із думкою вищевказаних вчених щодо недоцільності збільшення обсягу податкового тягаря на сучасному етапі соціально-економічного розвитку держави, слід зазначити про необхідність залучення коштів, які заробляє безпосередньо МВС України, до формування бюджетних коштів Міністерства. Мова йде про збільшення обсягів надходжень до бюджету МВС за рахунок доходів від власної некомерційної господарської діяльності, а також плати за надання адміністративних послуг.

Таблиця – Доходи Державного бюджету України за рахунок адміністративних зборів та платежів, доходів від некомерційної господарської діяльності, а також плати за надання адміністративних послуг (2014–2018 рр.) (тис. грн.)

Доходи Державного бюджету України	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.	2018 р.
Адміністративні збори та платежі, доходи від некомерційної господарської діяльності	4664469,0	4379574,3	5474928,7	7345759,5	15301456,2
Плата за надання адміністративних послуг	1576571,5	1666412,2	1555442,9	1660509,4	8217587,5

Показники таблиці свідчать, що щорічно спостерігається збільшення обсягів грошових надходжень від адміністративних зборів та платежів, доходів від некомерційної господарської діяльності, а також плати за надання адміністративних послуг. Особливо це просліджується у 2018 р., де рівень доходів від адміністративних зборів та платежів і доходів від некомерційної господарської діяльності зріс вдвічі порівняно з попереднім роком, а доходи від отримання плати за надання адміністративних послуг майже на сім мільярдів гривень. Такого зростання не спостерігалося в минулих роках, що свідчить про позитивні перспективи зростання таких надходжень у майбутньому. Однак потрібно враховувати, що вказані кошти надходять до доходної частини державного бюджету і не мають цільового призначення.

Зростання фінансових надходжень від плати за адміністративні послуги залежить у тому числі й від якості таких послуг. Згідно з Антикорупційною програмою Міністерства внутрішніх справ України на 2018 р., протягом останніх трьох років Міністерством підготовлено та Кабінетом Міністрів України прийнято ряд законодавчих актів щодо поліпшення якості надання адміністративних та інших послуг, які належать до компетенції МВС. Відповідно цих документів до сервісних центрів, які були створені у 2017 році (всього 153 територіальних сервісних центрів) додатково було відкрито 38 територіальних сервісних центрів МВС нового зразка, в яких створено сучасні умови для надання послуг за принципом «єдиного вікна» у форматі відкритого офісу [14]. Ці заходи сприятимуть не тільки формуванню додаткового джерела надходжень до бюджету МВС, але й сприяють відкритості та прозорості поліцейської діяльності.

Вдосконалення надання адміністративних послуг є одним із шляхів підвищення довіри до МВС з боку населення. Обсяг плати за надання адміністративних послуг залежить від кількості звернень, однак надання адміністративних послуг є певною монополією Міністерства, разом із тим прозорість та якість їх надання стимулюватимуть зростання довіри населення до МВС України в цілому. Проте, чинними нормативно-правовими актами не визначена цільова спрямованість цих коштів, зокрема у наведеній структурі видатків згідно бюджетної класифікації плата за надання адміністративних послуг МВС не передбачена,

оскільки визначається як додаткова діяльність Міністерства, що здійснюється на комерційних засадах. Виходячи з такого положення не можливо й використовувати отримані кошти без згоди уряду.

Ще одним елементом формування бюджетних коштів, що безпосередньо відноситься до МВС України, є доходи від некомерційної господарської діяльності.

Поняття некомерційної господарської діяльності міститься у статті 52 Господарського кодексу України [15], аналіз якого свідчить що головною відмінністю підприємницької діяльності від господарської діяльності є мета такої діяльності. Для підприємництва мета, це отримання прибутку, а для господарської діяльності – це надання суспільних благ і послуг. Цілком поділяємо позицію Р.Г. Щокіна щодо некомерційного господарювання, як виду господарської діяльності, яке має чимало спільних рис із підприємництвом, проте не має на меті отримання прибутку [16, с.116–117]. Але такі риси підприємництва, як систематичність, самостійність, ініціативність, цілеспрямованість і господарський розрахунок притаманні господарській діяльності також.

Одним із видів такої некомерційної господарської діяльності МВС України згідно п.20 статті 23 Закону України «Про Національну поліцію» є здійснення на договірних засадах охорони фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності [17]. Цей вид діяльності визначається як вид договірної діяльності, що здійснюється як комерційна, сервісна функція поліції щодо охорони фізичних осіб, їх власності, об'єктів права приватної і комунальної власності тощо з використанням технічних заходів охоронного призначення, проте організація фінансування цієї діяльності цим законом не встановлюється.

На сьогодні низка нормативно-правових актів встановлює правовий порядок організації охоронної діяльності, аналіз яких свідчить про недосконалість організації охоронної діяльності. Так, визначається необхідність отримання ліцензії на організацію надання охоронних послуг, а також організаційні, кадрові та технологічні вимоги до матеріально-технічної бази ліцензіата, обов'язкові для виконання під час провадження охоронної діяльності [18–20]. Проте, дотримання цих вимог установами МВС потребує пошуку додаткових фінансових ресурсів, оскільки в бюджеті держави коштів на таку діяльність не передбачено, на відміну від кошторисів поліції Фінляндії, США або Нідерландів. Потрібно також враховувати, що кошти, які отримують установи Міністерства внутрішніх справ України від охоронної діяльності йдуть на покриття

витрат на цю діяльність, а частина надходить до доходів бюджету держави, тобто права на використання всіх зароблених коштів МВС не має.

Відповідно до "Порядку визначення переліку окремих особливо важливих об'єктів права державної власності, охорона яких здійснюється виключно державними підприємствами та організаціями" встановлено процедуру визначення переліку особливо важливих об'єктів права державної власності, охорона яких здійснюється виключно державними підприємствами та організаціями на підставі договорів про надання охоронних послуг [21], але правовий порядок укладання таких договорів не визначено. Не зважаючи на низку нормативно-правових актів щодо організації охорони, слід вказати, що правовий статус поліції охорони досі не знаходить свого нормативно-правового вираження в окремому нормативно-правовому акті.

На підставі аналізу наведених нормативно-правових актів щодо організації охоронної діяльності, слід зазначити, що законодавець прямо надає пріоритет поліції охорони щодо здійснення нею охоронної діяльності стосовно низки особливо важливих об'єктів, причому на договірних засадах, проте цілком слушною є думка М.В. Завального, що нормативне закріплення обов'язку приватних суб'єктів господарювання на договірних засадах укладати договори на охорону з поліцією охорони перекреслює сам принцип договірних засад надання охоронних послуг [22, с.135]. Проте, з іншого боку, законодавець підкреслює важливість цих об'єктів для забезпечення економічної, інформаційної та іншої складової національної безпеки та покладає особливу відповідальність щодо її охорону на структурний підрозділ МВС.

На сьогодні поліція охорони залишається певним монополістом на ринку охоронних послуг і це обумовлено не лише законодавчим лобюванням укладання договорів щодо охорони окремих особливо важливих для державних інтересів об'єктів, але й низкою інших факторів. Так, серед інших суб'єктів охоронної діяльності тільки поліція охорони має право на застосування превентивних поліцейських заходів (перевірка документів особи; опитування особи; поверхнева перевірка і огляд; зупинення транспортного засобу; вимога залишити місце і обмеження доступу до визначеної території; обмеження пересування осо-

би, транспортного засобу або фактичного володіння річчю тощо) та примусових поліцейських засобів (фізичний вплив, застосування спеціальних засобів, а також вогнепальної зброї). Такі особливості правового статусу поліції охорони як підрозділу МВС роблять її провідним суб'єктом надання платних послуг щодо охорони фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності на договірних засадах і потребують фінансового врегулювання на законодавчій підставі.

Висновки

1. Визначено, що правові підстави організації бюджетного процесу в Україні передбачають правовий порядок формування коштів МВС. Порядок формування бюджетних коштів Міністерством внутрішніх справ України вочевидь являє собою сукупність встановлених правовими нормами форм і засобів мобілізації доходів до тієї частини Державного бюджету України, яка залучена до фінансування МВС, а також відносин, які виникають у процесі організації системи фінансування МВС, між відповідними суб'єктами бюджетних правовідносин.

2. Структура доходів бюджетних коштів МВС України представлена фінансуванням у складі коштів Державного бюджету, які формуються переважно за рахунок платників податків, стягнення адміністративних зборів та інших обов'язкових платежів і потребує пошуку інших джерел фінансування, зокрема від некомерційної господарської діяльності та сервісних послуг, як результат обслуговуючої функції установ МВС.

3. Доведено, що досвід організації бюджетного процесу США, Фінляндії, Нідерландів свідчить про особливі підходи до формування бюджетних коштів на правоохоронну діяльність за рахунок, по-перше, з організації бюджетного процесу з планування видатків, а потім пошуку джерел їх фінансування; по-друге, залучення коштів місцевих бюджетів для організації правоохоронної діяльності в регіонах; по-третє, залучення грантів на правоохоронну діяльність із щорічним прогнозуванням розподілу наданих коштів і звітуванням про їх використання.

4. Встановлено, що плата за адміністративні послуги, що надаються МВС України, а також доходи від некомерційної господарської діяльності органів Міністерства, можуть стати вагомою частиною у формуванні бюджетних коштів МВС, що можливо за умов:

– правового забезпечення організації діяльності з надання адміністративних послуг та послуг з організації охоронної діяльності установами МВС;

– фінансового забезпечення некомерційної господарської діяльності з визначенням прав Міністерства на цільове спрямування плати за надання адміністративних послуг, що надаються МВС, а також доходів від іншої некомерційної господарської діяльності органів Міністерства, зароблених МВС;

– вдосконалення процедури складання кошторису МВС України на підставі визначення витрат на надання адміністративних послуг та інших видів некомерційної господарської діяльності, зокрема, охоронних послуг;

– розробки комплексної стратегії вдосконалення та розвитку некомерційної господарської діяльності МВС, зокрема, платних послуг щодо охорони фізичних осіб та об'єктів права приватної і комунальної власності на договірних засадах.

Перспективою подальших досліджень мають стати можливість розподілення фінансового забезпечення окремих підрозділів Міністерства внутрішніх справ України між коштами Державного бюджету України та місцевими бюджетами, а також аналіз правового порядку використання бюджетних коштів Міністерством внутрішніх справ України.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Пахомова О., Єгоркіна Т. А. Механізм формування дохідної частини Державного бюджету на сучасному етапі. URL: <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=20873>.
2. Слободянюк Н. О., Шикор К.І. Проблемні питання формування дохідної частини бюджету: сучасні реалії. *Глобальні та національні проблеми економіки*. 2017. Вип.15. С. 554–558. URL: <http://global-national.in.ua/archive/15-2017/110.pdf>.
3. Дорошенко О. О. Особливості формування дохідної частини бюджету України. URL: http://www.economy.nauka.com.ua/pdf/10_2015/66.pdf.
4. Kavtaradze N. The role of tax revenues in the formation of the state budget of Georgia. *Економічний аналіз*. 2013. Вип. 12. Ч. 2. С. 215–220.
5. George Gascón and Todd Foglesong. Making Policing More Affordable. *Managing Costs and Measuring Value in Policing. New Perspectives in Policing*. 2010. December. P. 1–19. URL: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/231096.pdf>.
6. Ministry of the Interior budget proposal for 2018. URL: https://intermin.fi/en/article/-/asset_publisher/sisaministerion-talousarvioesitys-vuodelle-2018.
7. Jón R. Blöndal and Jens Kromann Kristensen. Budgeting in the Netherlands. *OECD Journal on Budgeting*. 2002. С. 43–80. URL: <https://www.oecd.org/governance/budgeting/39997918.pdf>.
8. Особливості проведення оперативними підрозділами ОВС моніторингу видатків бюджетних коштів та взаємодії із контролюючими органами з метою виявлення та документування фактів їх розкрадання та привласнення посадовими особами підприємств, установ та організацій різних форм власності: наук.-методичні рекомендації / В. В. Дараган, В. В. Єфімов, Д. М. Мирошниченко, В. А. Бідняк. Дніпропетровськ: ДДУВС, 2015. 85с.
9. Зозуля І. В. Фінансування МВС України та пов'язані з цим проблеми реформування його як системи. *Форум права: електрон. наук. фахове вид.* 2007. № 1. С. 70–88. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2007_1_16. DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.1464694>.
10. Додаток № 3 до Закону України "Про Державний бюджет України на 2018 рік": Закон України "Про Державний бюджет України на 2018 рік" від 22.08.2018 № 2246–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2018. № 3–4. Ст. 26.
11. Budget Request at a Glance 2017. Discretionary Budget Authority. URL: <https://www.justice.gov/jmd/file/821916/download>.
12. Budget Request at a Glance 2019. Discretionary Budget Authority URL: <https://www.justice.gov/jmd/page/file/1033146/download>.
13. Police department. 2018 budget presentation to city council. Newark Delaware. 36 p. URL: <https://www.newarkde.gov/DocumentCenter/View/9310/FY2018-Police-Budget-Documentation-Version-1-with-page-numbers?bidId=>.
14. Антикорупційна програма Міністерства внутрішніх справ України на 2018 р.: Наказ Міністерства внутрішніх справ України від 28.02.2018 № 156. URL: https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/2018/anikor_programs/programms/AP_MVS/MVS%2822.03.2018%29.pdf.
15. Господарський кодекс України: Закон України від 16.01.2003. *Відомості Верховної Ради України*. 2003. № 18. № 19–20. № 21–22. Ст.144.
16. Щокін Р. Г. Некомерційна господарська діяльність в Україні: сутність, нормативно-правова основа та проблемні аспекти. *Наше право*. 2015. № 1. С. 115–120.
17. Про Національну поліцію: Закон України від 02.07.2015 № 580–VIII. *Відомості Верховної Ради України*. 2015. № 40–41. Ст. 379.

18. Про охоронну діяльність: Закон України від 22.03.2012 № 4616–VI. *Відомості Верховної Ради України*. 2013. № 2.
19. Про затвердження Ліцензійних умов провадження охоронної діяльності: Постанова Кабінету Міністрів України від 18.11.2015 № 960-2015-п. *Офіційний вісник України*. 2015. № 94. Ст. 3221.
20. Про заходи щодо вдосконалення охорони об'єктів державної та інших форм власності: Постанова Кабінету Міністрів України від 10.08.1993 № 615-93-п. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/615-93-%D0%BF>.
21. Про затвердження Порядку визначення переліку окремих особливо важливих об'єктів права державної власності, охорона яких здійснюється виключно державними підприємствами та організаціями: Постанова Кабінету Міністрів України від 19.06.2013 № 421-2013-п. *Офіційний вісник України*. 2013. № 47. Ст. 1693.
22. Завальний М. В. Правовий статус державних та недержавних суб'єктів охоронної діяльності в Україні. *Форум права: електрон. наук. фахове вид.* 2016. № 4. С. 133–139. URL: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_4_23.pdf.

REFERENCES

1. Pakhomova, O., & Yehorkina, T. A. *Mekhanizm formuvannya dokhidnoyi chastyny Derzhavnoho byudzhetu na suchasnomu etapi* [The mechanism of formation of the revenue part of the State budget at the present stage]. Retrieved from: <http://nauka.kushnir.mk.ua/?p=20873> (in Ukr.).
2. Slobodyanyuk, N. O., & Shykor, K. I. (2017). Problemni pytannya formuvannya dokhidnoyi chastyny byudzhetu: suchasni realiyi [Problematic issues of forming the revenue part of the budget: modern realities]. *Hlobal'ni ta natsional'ni problemy ekonomiky*, (15). 554–558. Retrieved from: <http://global-national.in.ua/archive/15-2017/110.pdf> (in Ukr.).
3. Doroshenko, O. O. *Osoblyvosti formuvannya dokhidnoyi chastyny byudzhetu Ukrayiny* [Features of the formation of the revenue part of the budget of Ukraine]. Retrieved from: http://www.economy.nayka.com.ua/pdf/10_2015/66.pdf (in Ukr.).
4. Kavtaradze, N. (2013). The role of tax revenues in the formation of the state budget of Georgia. *Ekonomichnyy analiz*, (12-2). 215–220.
5. Gascón, G., & Foglesong, T. (2010). Making Policing More Affordable. Managing Costs and Measuring Value in Policing. *New Perspectives in Policing*, (December). 1–19. Retrieved from: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/231096.pdf>.
6. Ministry of the Interior budget proposal for 2018. Retrieved from: https://intermin.fi/en/article/-/asset_publisher/sisaministerion-talousarvioesitys-vuodelle-2018.
7. Blöndal, J. R., & Kristensen, J. K. (2002). Budgeting in the Netherlands. *OECD Journal on Budgeting*. 43–80. Retrieved from: <https://www.oecd.org/governance/budgeting/39997918.pdf>.
8. Darahan, V. V., Yefimov, V. V., Myroshnychenko, D. M., & Bidnyak, V. A. (2015). *Osoblyvosti provedennya operatyvnyy pidrozdilamy OVS monitorynhu vydatkiv byudzhetykh koshtiv ta vzayemodiyi iz kontrolyuyuchymy orhanamy z metoyu vyvavlennya ta dokumentuvannya faktiv yikh rozkradannya ta pryvlasnennya posadovymy osobamy pidpryyemstv, ustanov ta orhanizatsiy riznykh form vlasnosti: nauk.-metodychni rekomendatsiyi* [Miroshnichenko, D.M., & Bidnyak, V.A. (2015). Features of conducting operational units of the ATS of monitoring budget expenditures and interaction with controlling bodies in order to identify and document the facts of their theft and appropriation by officials of enterprises, institutions and organizations of various forms of ownership: sciences and methodical recommendations]. *Dnipropetrovs'k: DDUVS* (in Ukr.).
9. Zozulia, I. V. (2007). Finansuvannya MVS Ukrayiny ta pov'yazani z tsym problemy reformuvannya yoho yak systemy [Financing of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and the related problems of reforming it as a system]. *Forum prava: elektron. nauk. fakhove vyd.*, (1). 70–88. Retrieved from: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2007_1_16. DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.1464694> (in Ukr.).
10. Dodatok № 3 do Zakonu Ukrayiny "Pro Derzhavnyy byudzhnet Ukrayiny na 2018 rik" [Annex № 3 to the Law of Ukraine "On the State Budget of Ukraine for 2018"]. *Zakon Ukrayiny "Pro Derzhavnyy byudzhnet Ukrayiny na 2018 rik"*. (22.08.1018 No 2246–8). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*, (3–4). 26 (in Ukr.).
11. Budget Request at a Glance 2017. Discretionary Budget Authority. Retrieved from: <https://www.justice.gov/jmd/file/821916/download>.
12. Budget Request at a Glance 2019. Discretionary Budget Authority Retrieved from: <https://www.justice.gov/jmd/page/file/1033146/download>.
13. Police department. 2018 budget presentation to city council. Newark Delaware. 36 p. Retrieved from: <https://www.newarkde.gov/DocumentCenter/View/9310/FY2018-Police-Budget-Documentation-Version-1-with-page-numbers?bidId=>.

14. *Antykoruptsiyna prohrama Ministerstva vnutrishnikh sprav Ukrayiny na 2018 r.* [Anticorruption program of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine for 2018]. Nakaz Ministerstva vnutrishnikh sprav Ukrayiny (28.02.2018 No 156). Retrieved from: https://nazk.gov.ua/sites/default/files/docs/2018/anikor_programs/programms/AP_MVS/MVS%2822.03.2018%29.pdf (in Ukr.).
15. *Hospodars'kyy kodeks Ukrayiny* [The Commercial Code of Ukraine]. Zakon Ukrayiny (16.01.2003). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*, (18, 19–20, 21–22). 144 (in Ukr.).
16. Shchokin, R. H. (2015). *Nekomertsyina hospodars'ka diyal'nist' v Ukrayini: sutnist', normatyvno-pravova osnova ta problemni aspekty* [Non-commercial business in Ukraine: the essence, legal framework and problem aspects]. *Nashe pravo*, (1). 115–120 (in Ukr.).
17. *Pro Natsional'nu polityu* [About the National Police]. Zakon Ukrayiny (02.07.2015 No 580–8). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*, (40–41). 379 (in Ukr.).
18. *Pro okhoronnu diyal'nist'* [About protective activities]. Zakon Ukrayiny (22.03.2012 No 4616–6). *Vidomosti Verkhovnoyi Rady Ukrayiny*, 2013. (2) (in Ukr.).
19. *Pro zatverdzhennya Litsenziynykh umov provadzhennya okhoronnoyi diyal'nosti* [On Approval of Licensing Conditions for the Activity of Security Activities]. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny (18.11.2015 No 960-2015-p). *Ofitsiyyny visnyk Ukrayiny*, (94). 3221 (in Ukr.).
20. *Pro zakhody shchodo vdoskonalennya okhorony ob"yektiv derzhavnoyi ta inshykh form vlasnosti* [On measures to improve the protection of objects of state and other forms of ownership]. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny (10.08.1993 No 615-93-n). Retrieved from: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/615-93-%D0%BF> (in Ukr.).
21. *Pro zatverdzhennya Poryadku vyznachennya pereliku okremykh osoblyvo vazhlyvykh ob'yektiv prava derzhavnoyi vlasnosti, okhorona yakykh zdiysnyuyet'sya vyklyuchno derzhavnymy pidpnyemstvamy ta orhanizatsiyamy* [On approval of the Procedure for determining the list of certain particularly important objects of the state property right, which are protected exclusively by state enterprises and organizations]. Postanova Kabinetu Ministriv Ukrayiny (19.06.2013 No 421-2013-p). *Ofitsiyyny visnyk Ukrayiny*, (47). 1693 (in Ukr.).
22. Zaval'nyy, M. V. (2016). *Pravovy status derzhavnykh ta nederzhavnykh sub"yektiv okhoronnoyi diyal'nosti v Ukrayini* [Legal status of state and non-state actors of security activity in Ukraine]. *Forum prava: elektron. nauk. fakhove vyd.*, (4). 133–139. Retrieved from: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2016_4_23.pdf (in Ukr.).

Надійшла 24.08.2018

РЕКОМЕНДОВАНЕ ЦИТУВАННЯ (RECOMMENDED CITATION), АНОТАЦІЇ (ABSTRACTS)

Шевнін С. М. Правовий порядок формування бюджетних коштів Міністерством внутрішніх справ України. Форум права: електрон. наук. фахове вид. 2018. № 4. С. 131–140. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/FP_index.htm_2018_4_13.pdf

DOI: <http://doi.org/10.5281/zenodo.1971963>

Розглянуто правовий порядок формування бюджетних коштів Міністерством внутрішніх справ України на підставі чинного бюджетного законодавства. Проаналізовано особливості організації бюджетного процесу у США, Фінляндії та Нідерландах, на підставі яких сформульовані пропозиції щодо удосконалення процедури формування бюджетних коштів на правоохоронну діяльність в Україні. Визначена специфіка здійснення некомерційної господарської діяльності Міністерство внутрішніх справ України і запропоновані можливі шляхи підвищення доходів Міністерства внутрішніх справ України від некомерційної господарської діяльності його установ. Проаналізовано сучасний стан правового регулювання охоронної діяльності, що здійснюється поліцією охорони, а також надання адміністративних послуг. Зроблено висновок про те, що плата за адміністративні послуги, що надаються Міністерством внутрішніх справ України, а також доходи від некомерційної господарської діяльності органів Міністерства внутрішніх справ України, можуть стати вагомою частиною у формуванні бюджетних коштів Міністерства внутрішніх справ України.

Ключові слова: Міністерство внутрішніх справ України; бюджетний процес; доходи бюджету; некомерційна господарська діяльність; державний бюджет; місцевий бюджет; поліція охорони

Шевнин С.М. Правовой порядок формирования бюджетных средств Министерством внутренних дел Украины

Рассмотрен правовой порядок формирования бюджетных средств Министерством внутренних дел Украины на основании действующего бюджетного законодательства. Проанализированы особенности организации бюджетного

процесса в США, Финляндии и Нидерландах, на основании которых сформулированы предложения по совершенствованию процедуры формирования бюджетных средств на правоохранительную деятельность в Украине. Определенная специфика осуществления некоммерческой хозяйственной деятельности Министерством внутренних дел Украины и предложены возможные пути повышения доходов Министерства внутренних дел Украины от некоммерческой хозяйственной деятельности его учреждений. Проанализировано современное состояние правового регулирования охранной деятельности, осуществляемой полицией охраны, а также предоставления платных административных услуг. Сделан вывод о том, что плата за административные услуги, предоставляемые Министерством внутренних дел Украины, а также доходы от некоммерческой хозяйственной деятельности органов Министерства внутренних дел Украины, могут стать весомой частью в формировании бюджетных средств Министерства внутренних дел Украины.

Ключевые слова: Министерство внутренних дел Украины; бюджетный процесс; доходы бюджета; некоммерческая хозяйственная деятельность; государственный бюджет; местный бюджет; полиция охраны

Shevnin S.M. Legal Order of Forming Budget Funds by the Ministry of Internal Affairs of Ukraine

The author has studied the legal procedure for the formation of budget funds by the Ministry of Internal Affairs of Ukraine on the basis of the current budget legislation. It has been determined that the state budget funds the main activities of the Ministry of Internal Affairs, but due to the economic crisis and the limited budget funds, it is not possible to fully meet all the lines of budgetary funding. Using the method of analysis, synthesis, comparative and legal methods, the author has defined the legal grounds for the formation of proceeds of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine; has characterized the features of the budget process in Ukraine, which influence the formation of revenues for law enforcement activities and the establishment of the structure of expenditures of the Ministry of Internal Affairs. The author has determined the reasons for the inhibition of search for modern sources of pumping up the budget of the Ministry of Internal Affairs; and has established new forms of formation of budget funds of the Ministry of Internal Affairs as the direction of financial activity of the state, which is implemented on the basis of the modern doctrine of public finances in the field of financial law science having a significant impact on the financial provision of the institutions of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine. The author has analyzed the peculiarities of the organization of the budget process in the United States, Finland and the Netherlands, on their basis the author has formulated propositions on improving the procedure for forming budget funds for law enforcement activities in Ukraine, in particular by reducing expenditures for law enforcement administration, optimizing the structure of expenditures of the budget of the Ministry of Internal Affairs, transparency, and openness of financing the activities of the police force. The author has determined the specifics of non-profit economic activities of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine and has offered possible ways of increasing the proceeds of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine from non-profit economic activities of its institutions. The author has analyzed the current state of legal regulation of security activities carried out by the guard police, as well as the provision of administrative services. It has been concluded that the fee for administrative services provided by the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, as well as proceeds from non-profit economic activities of the agencies of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine, can become a significant part in the formation of budget funds of the Ministry of Internal Affairs of Ukraine while establishing the necessary legal principles for their regulation.

Key words: Ministry of Internal Affairs of Ukraine; budget process; budget revenues; non-profit economic activities; National Budget; local budget; guard police